

# Enfoques para la Planeación Sistemática de los Proyectos de Desarrollo

Reducción de la Pobreza



Septiembre 2004

Agencia de Cooperación Internacional del Japón  
Instituto para la Cooperación Internacional

IIC
JR
04-28

ISBN4-902715-12-0

Enfoques para la Planeación Sistemática de los Proyectos de Desarrollo

Reducción de la Pobreza

Septiembre 2004 IIC/JICA

# **Enfoques para la Planeación Sistemática de los Proyectos de Desarrollo**

**Reducción de la Pobreza**

Septiembre 2004

Agencia de Cooperación Internacional del Japón  
Instituto para la Cooperación Internacional

A partir del año fiscal 2002, la JICA decidió denominar en forma genérica “Proyecto de Cooperación Técnica” a los esquemas hasta entonces llamados “Cooperación Técnica Tipo Proyecto”, “Envío en Grupo de Expertos”, y “Cooperación en Investigación”. Para evitar confusiones, en este informe utilizamos la denominación actual, Proyecto de Cooperación Técnica, para todos los proyectos clasificados en los esquemas arriba mencionados, que se iniciaron en el año fiscal 2001 y antes.

Los proyectos que se llevan a cabo en coordinación con las ONGs (del esquema de Socios para el Desarrollo, por ejemplo), se llaman “Programa de Socios de la JICA” a partir del año fiscal 2002. Por lo tanto, en este informe, los proyectos realizados en el marco de este esquema son llamados como proyectos del Programa de Socios de la JICA aunque se hayan iniciado en el año fiscal 2001 y antes.

Este informe y otros que se publicaron como resultado de las actividades de estudios e investigaciones de la JICA, están disponibles en el Home-page de la institución.

URL:<http://www.jica.go.jp>

El contenido de este informe no puede ser replicado sin la autorización previa de la JICA.

---

Agencia de Cooperación Internacional del Japón  
Instituto para la Cooperación Internacional  
Honmura-cho 10-5, Ichigaya, Shinjuku-ku, Tokio, 162-8433, Japón  
Tel: 03-3269-3457  
Fax: 03-3269-2185  
E-mail: [iictae@jica.go.jp](mailto:iictae@jica.go.jp)

---

## Prefacio

Actualmente, la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) se esfuerza por lograr la aplicación del acercamiento por país y por sector al realizar sus acciones de asistencia: elaboración de los Planes de Implementación de Operaciones por País, realización del Estudio de Necesidades por Sector y establecimiento de los Lineamientos por Tarea son algunas expresiones de este esfuerzo. Sin embargo, en realidad, existen diferencias considerables de un país a otro, en cuanto al nivel de detalle de las tareas de desarrollo y los criterios de clasificación de los programas de cooperación. Para mejorar nuestros Planes de Implementación de Operaciones por País y dar una respuesta precisa a los importantes problemas de desarrollo de cada país, debemos basarnos en la premisa de que la situación y los desafíos son diferentes dependiendo de un país a otro, y sobre esta premisa, aplicar los programas apropiados y formular buenos proyectos de acuerdo con los conocimientos básicos sobre los enfoques efectivos para el conjunto y para cada uno de los problemas de desarrollo. Para esto, es necesario que la JICA realice un análisis sistemático de los enfoques que se aplican a cada una de las grandes tareas de desarrollo, y aclarar las acciones de cooperación que se deben realizar de acuerdo con la realidad de cada uno de los países receptores.

Como una parte del esfuerzo para fortalecer el acercamiento por país y por sector, en el año fiscal 2001, se realizó un análisis sistemático de las 4 tareas del desarrollo (educación básica, medidas contra el VIH/SIDA, desarrollo rural y promoción de PyMEs). Se indicaron los métodos más efectivos de acercamiento para cada una de estas tareas, y se examinaron los indicadores que se deberían utilizar en la planeación, en el monitoreo y en la evaluación de los proyectos. También se revisaron los proyectos realizados por la Agencia en el pasado, y se señalaron las tendencias, los problemas y los resultados principales de las actividades de la JICA con base en el Diagrama-Árbol de las Tareas de Desarrollo.

Hubo expresiones insistentes sobre la necesidad de realizar el mismo tipo de análisis sistemático con otras tareas de desarrollo, por lo que se continuó con actividades similares de análisis sobre otras tareas de desarrollo en el año fiscal 2002. Como resultado de la coordinación interna entre las diferentes dependencias de la JICA, se seleccionaron las siguientes 4 tareas, y se ordenaron, de manera sistemática, los enfoques más efectivos para estos temas: reducción de la pobreza, promoción del comercio y de la inversión, educación superior y tecnología de la información. Por otra parte, para complementar y ampliar los estudios realizados en el año fiscal 2001, se examinaron los trabajos de otros donantes principales en los temas seleccionados para este año fiscal, además de sus tendencias por región y sus problemas.

Los resultados de estos trabajos serán reflejados en los Lineamientos por Tarea de la JICA, que se desarrollarán a través de la red de estudios por sector y por tarea.

Para la elaboración de este informe, se estableció un Grupo de Estudio liderado por el Sr. Hiroshi Kato, Director de la División de Planeación y Coordinación del Departamento de Planeación y Evaluación, con la participación de numerosos funcionarios provenientes de los diferentes departamentos, de especialistas en desarrollo, de especialistas asociados y de consultores, quienes participaron en repetidas discusiones de trabajo. También se recibieron muchos comentarios sobre el borrador de este informe, de personas involucradas de dentro y de fuera de la Agencia. Agradezco sinceramente a todas las personas que colaboraron en este estudio.

Esperamos que este informe sea una contribución más al fortalecimiento del acercamiento por sector.

Septiembre, 2003

Morimasa Kanamaru  
Director General

Instituto para la Cooperación Internacional  
Agencia de Cooperación Internacional del Japón



## Glosario de Vocabularios y Abreviaturas

Termino/Sigla	Explicación Resumida
<b>Vocabularios Relacionados con la Asistencia para el Desarrollo y con el Problema de la Pobreza</b>	
Alfabetismo	Poder leer, escribir y contar para enfrentar las necesidades de la vida diaria.
AOD	Asistencia Oficial para el Desarrollo
Atención Primaria de la Salud	Primary Health Care (PHC): Suministro de servicios de salud indispensables y fáciles de aceptar para los habitantes de una región. La atención primaria de salud debe ser proporcionada a través de la participación comunitaria y a un nivel adecuado a la situación de la región.
BHN	Basic Human Needs: Necesidades Humanas Básicas. El concepto de asistencia que pretende proporcionar asistencia directa a personas de bajos ingresos en los países en vías de desarrollo; asistencia para mejorar las condiciones básicas de vida, incluyendo los bienes de consumo básico, agua potable, instalaciones sanitarias, servicios de salud y de educación.
CDF	Comprehensive Development Framework: Marco integral de desarrollo. Un concepto de desarrollo integral de los países en vías de desarrollo, planteado por el Banco Mundial* en enero de 1990. Sus principios básicos son: (1) iniciativa propia ( <i>ownership</i> ) de los países en desarrollo; (2) asociación ( <i>partnership</i> ); (3) proceso de toma de decisiones de tipo participativo; (4) orientación hacia los resultados; y (5) perspectiva de largo plazo. Este concepto no sólo toma en cuenta los factores macroeconómicos, sino también los aspectos estructural, social y humano.
Capacidades Potenciales	Se refieren a la libertad del individuo para lograr el estado de bienestar ( <i>well-being freedom</i> ). La libertad para lograr el estado de bienestar significa que un individuo no se ve obstaculizado al hacer elecciones y, además, tiene la habilidad positiva de hacer elecciones
Capital Social	Son recursos intangibles, como la confianza, las normas y la red entre personas, que son útiles para el crecimiento y el desarrollo. Igual que el capital económico, estos recursos no tangibles también se consideran como una especie de capital, medible y acumulable.
Carta de la Asistencia Oficial para el Desarrollo	Comúnmente se llama Carta de la AOD*. En el proceso de la terminación de la Guerra Fría, el gobierno de Japón consideró las acciones de asistencia como parte de su estrategia exterior; en 1992, en una reunión del gabinete, se aprobó la Carta Oficial de la Asistencia para el Desarrollo, que establece 4 conceptos básicos y 4 principios.
Conferencia Mundial sobre el Financiamiento para el Desarrollo de la ONU	Se celebró en marzo de 2002 en Monterrey, México, sobre el tema de “recursos financieros necesarios para el desarrollo y la reducción de la pobreza”. Fue co-organizada por la ONU*, el FMI*, el Banco Mundial y la OMC*, con la participación de los representantes de los gobiernos, del sector empresarial y de la sociedad civil.
Cumbre del Milenio de la ONU	Se celebró en septiembre de 2000 en Nueva York, en ocasión de la Asamblea General del Milenio de la ONU*. En esta cumbre, se aprobaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con base en las metas de desarrollo acordadas internacionalmente hasta entonces.
Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social	Se celebró en Copenhague en 1995, con el propósito de lograr un desarrollo social centrado en el ser humano, y estableció la meta de reducir a la mitad el porcentaje de personas en extrema pobreza en el mundo.
Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sustentable	World Summit on Sustainable Development (WSSD): Se llama también la Cumbre de Yohanesburgo. A 10 años de la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, en que se discutió en forma integral la problemática del “medio ambiente y el desarrollo” por primera vez, esta cumbre se celebró en Yohanesburgo, Sudáfrica, en agosto de 2002, con el propósito de lograr el “desarrollo sustentable”.
Educación Informal	Educación fuera del sistema escolar formal, incluyendo educación religiosa, regional, social, de adultos y alfabetización.
Enfoque Sectorial Amplio	Sector Wide Approaches (SWAPs): Enfoque para desarrollar y proporcionar asistencia de acuerdo con un plan establecido por el gobierno receptor en coordinación con los donantes bilaterales y multilaterales en diversos sectores, de educación o de salud, por ejemplo. Se implementa principalmente en los países africanos.
Evaluación Participativa de la Pobreza	Participatory Poverty Assessment (PPA): A medida que se reconoce la naturaleza multifacética de la pobreza, este método de medición de la pobreza llama la atención de muchas personas. Es un intento para conocer cuáles son las condiciones que los estratos pobres mismos consideran como el estado de pobreza, cómo se enfrentan con los problemas, y cuáles son sus verdaderas necesidades, eliminando, hasta donde sea posible, la direccionalidad y el prejuicio de los evaluadores externos.

Termino/Sigla	Explicación Resumida
Gobernabilidad	Se refiere al nivel de la capacidad administrativa y operativa para “gobernar”. A veces se refiere únicamente a las funciones del gobierno, si el gobierno está funcionando en forma eficaz y eficiente (capacidades o mecanismos políticos y administrativos); a veces incluye el régimen y los sistemas de democracia.
Grupo de alto Riesgo	Personas con una alta posibilidad de contraer el VIH/SIDA, como los sexotrabajadores y los camioneros
IDGs	International Development Goals: Objetivos Internacionales de Desarrollo establecidos en el marco de la Nueva Estrategia de Desarrollo del DAC* y aprobados en la Reunión de Alto Nivel del DAC de la OCDE en 1996. Son 7 objetivos que se pretenden alcanzar para el 2015, en las áreas de reducción de la pobreza, de educación y de servicios básicos de salud.
IFF	International Finance Facility: Facilidat Financiera Internacional. Un marco multilateral de financiamiento propuesto por el Reino Unido en noviembre de 2002, para reunir y distribuir los recursos complementarios que se necesitan para lograr los MDGs*.
Incremento de Capacidad	Capacity Building: Frente a la creación de organizaciones y sistemas ( <i>institution building</i> ), se refiere al mejoramiento de capacidades operativas y administrativa para hacer funcionar las organizaciones y los sistemas. Creación de la capacidad autónoma de implementación.
Indicador de Desarrollo Humano	Human Development Indicator (HDI): Indicadores que se basan en diversos aspectos del desarrollo humano, utilizados en el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD*.
Iniciativa de Okinawa contra enfermedades Infecciosas	En medio de la propagación de las enfermedades infecciosas a nivel mundial, el gobierno de Japón propuso medidas internacionales contra las enfermedades parasitarias en la cumbre de Birmingham en 1998. En la cumbre de Kyushu-Okinawa en 2000, hizo pública la “iniciativa de Okinawa contra las enfermedades infecciosas”, por le cual los países industrializados se comprometen a redoblar sus esfuerzos para combatir estas enfermedades.
LDC	Less Developed Countries: Países Menos Desarrollados. Una de las categorías que establece la ONU para los países en vías de desarrollo por su nivel de ingreso, e indica los países muy atrasados en su desarrollo. En enero de 2000, 48 países pertenecen a esta categoría.
Línea de la Pobreza	Un estándar para indicar el estado inferior al nivel de vida mínimamente aceptable.
Lineamientos para la Reducción de la Pobreza del DAC*	Los Lineamientos para la Reducción de la Pobreza fueron discutidos en la Red Informal de la Pobreza (POVNET) del DAC* y ratificados en la Reunión de Alto Nivel* en abril de 2002. Los lineamientos son pensados para lograr las metas establecidas por la Nueva Estrategia de Desarrollo del DAC/OCDE*.
Mapeo Escolar	Estudio encaminado a analizar la brecha entre las necesidades educativas y los servicios proporcionados, con base tanto en las características escolares, como el número de alumnos y maestros, el porcentaje de deserción y de maestros con licencia, como en la ubicación física de las escuelas señalada en un mapa.
Microcrédito	Financiamiento de pequeña escala que se otorga a los estratos pobres o a los estratos de bajos ingresos con el propósito de mitigar la pobreza.
Microplaneación	Elaboración de planes regionales de educación con base en el mapeo escolar*.
NEPAD	New Partnership for African Development: Nueva Asociación para el Desarrollo Africano. Para que los países africanos dejen atrás su dependencia tradicional de la asistencia de los países industrializados, se introdujo este nuevo concepto de reforma que se basa en la iniciativa propia de los líderes de los países africanos, en sus esfuerzos y en su responsabilidad. Enfatiza la importancia de la paz, la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno; su meta es lograr un crecimiento económico anual del 7% para el 2015.
Nueva Estrategia de Desarrollo del DAC*	Nombre común de la estrategia de largo plazo: Formando el Siglo 21: Contribución de la Cooperación para el Desarrollo, adoptado en una Reunión de Alto Nivel del DAC* en 1996. Las 3 características principales de la estrategia son: (1) énfasis en la conciencia de iniciativa propia de los países en vías de desarrollo y en el espíritu global de socios; (2) aplicación de enfoques integrales y específicos; y (3) establecimiento de metas de desarrollo específicas (tales como reducir a la mitad la proporción de la población en situación de pobreza extrema para el 2015). También propone incrementar el porcentaje de inversión destinada a la infraestructura social y busca racionalizar y descentralizar las instituciones ejecutoras de los países receptores.
OBC	Organización con Base Comunitaria

Termino/Sigla	Explicación Resumida
Objetivos de Desarrollo del Milenio	Millennium Development Goals (MDGs): Como una ampliación de la Nueva Estrategia de Desarrollo*, se establecieron los MDGs por acuerdo de la Asamblea General de la ONU en septiembre del año 2000; son metas que se deben alcanzar para el 2015. Son: (1) erradicar la pobreza extrema y el hambre; (2) lograr la enseñanza primaria universal; (3) promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; (4) reducir la mortalidad infantil; (5) mejorar la salud materna; (6) combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; (7) garantizar la sustentabilidad del medio ambiente; y (8) fomentar una asociación mundial para el desarrollo.
ONG	Organización No Gubernamental
Perfil de la Pobreza	Es un documento con los indicadores de la pobreza de un país, donde se describen la situación de la pobreza, las medidas que se toman contra la pobreza, y las actividades realizadas de la asistencia. En este momento, existen los perfiles de la pobreza para 29 países.
Pobreza de Ingresos	Es una definición de la “pobreza”. Se determina un nivel de consumo de los bienes mínimamente necesarios para la subsistencia (o un nivel de ingreso real que hace posible este nivel de consumo); a los individuos o las familias que no alcanzan ese nivel se les denomina como “estratos pobres”. Con frecuencia, el nivel de ingreso es utilizado para medir la pobreza, porque constituye datos fáciles de manejar en el análisis econométrico y estadístico.
Políticas de Mediano Plazo de la Asistencia Oficial para el Desarrollo	Comúnmente se llama Políticas de Mediano Plazo de la AOD. Las directrices de la AOD para un periodo de alrededor de 5 años desde 1999, ordenadas sistemática y concretamente, con el propósito de implementar las actividades de asistencia de modo eficiente y efectivo.
Programa Sectorial	Sector Program (SP): Programa de alcance sectorial o sub-sectorial, que se establece bajo la iniciativa propia ( <i>ownership</i> ) del gobierno de un país en vías de desarrollo, con la participación de las personas relacionadas con el desarrollo y de los donantes
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper: Documento sobre Estrategias para la Reducción de la Pobreza. Documento de estrategia cuya elaboración fue propuesta y acordada en la Asamblea General del Banco Mundial y del FMI* en 1999, como una exigencia para los países pobres muy endeudados (HIPC) que quieran reducir sus deudas. Su propósito es la aplicación efectiva de recursos generados por el rescate financiero para el desarrollo y la reducción de la pobreza de los países beneficiados.
Red de Seguridad	Safety Net: Medidas de protección para las personas socialmente vulnerables proporcionadas por la asistencia para el desarrollo; incluyen la provisión de alimentos y el sistema de seguridad de empleos.
Salud Reproductiva	Reproductive Health: Salud en los aspectos sexual y reproductivo. El estado en que todas las personas pueden tomar decisiones sobre el número de hijos y la frecuencia del parto con libertad, sin ninguna presión social o de costumbres, y sin ningún problema físico ni mental.
Sector Informal	Áreas de acción de personas que se dedican a diversos y minúsculos negocios de diferentes ramas, cuyas actividades
Sistema de Referencias	Sistema de presentación de pacientes.
<b>Organismos/Instituciones de Asistencia</b>	
ADB	Asian Development Bank: Banco Asiático de Desarrollo
Banco Mundial	Comúnmente se le llama Banco Mundial al conjunto de 2 instituciones que son: el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (IBRD) y la Asociación Internacional para el Desarrollo (IDA). Junto con la Corporación Financiera Internacional (IFIC), la Agencia para la Garantía de Inversiones Multilaterales (MIGA) y el Centro Internacional para la Solución de Conflictos sobre las Inversiones (ICSID), forman el Grupo Banco Mundial.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BMZ	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania.
CIDA	Canadian International Development Agency: Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional
DAC	Development Assistance Committee: Comité de Asistencia para el Desarrollo. Organismo coordinador de las políticas de asistencia de la OCDE* (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) hacia los países en vías de desarrollo. Es uno de los 3 comités principales de la Organización, junto con el Comité de Comercio Exterior y el Comité de Política Económica. Consta de 23 miembros actualmente.

Termino/Sigla	Explicación Resumida
DFID	Department for International Development: Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido
FMI	Fondo Monetario Internacional: Establecido en 1944, el Fondo ha sido el sostén de las finanzas internacionales después de la Segunda Guerra Mundial, junto con el Banco Mundial. El objetivo del Banco Mundial es financiar la reconstrucción y el desarrollo, mientras que el objetivo del FMI es el otorgamiento de créditos necesarios para mantener las tasas de cambio fijas y estabilizar monedas.
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit: Corporación para la Cooperación Técnica de Alemania
IFAD	International Fund for Agricultural Development: Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
JBIC	Japan Bank for International Cooperation: Se estableció en 1999 a través de la integración del Export-Import Bank of Japan y del Fondo de Cooperación Económica para el Extranjero.
JICA	Japan International Cooperation Agency: Agencia de Cooperación Internacional del Japón
MCA	Millennium Challenge Account: Cuenta del Desafío del Milenio. La cuenta creada por EE.UU. en marzo de 2002 para lograr la reducción de la pobreza a través del crecimiento económico de los países en vías de desarrollo. Es la fuente del financiamiento adicional de la asistencia para el desarrollo que este país declaró en la Conferencia Mundial sobre el Financiamiento para el Desarrollo de la ONU* en Monterrey; se desembolsarán 5,000 millones de dólares en 3 años (un aumento del 50%). Se les asistirá a los países que cumplan los siguientes 3 criterios: (1) “un gobierno imparcial”, que se expresa mediante el estado de derecho, la erradicación de la corrupción y el respeto a los derechos humanos; (2) “una inversión en la población”, a través de servicios de salud y de educación; y (3) “el fomento de la libertad económica”, por medio de la apertura del mercado y el apoyo a las empresas.
MCC	Millennium Challenge Corporation: Corporación del Desafío del Milenio. El organismo que maneja la MCA*.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico: Establecida en 1961 como una reorganización de la OEEC (Organización de Cooperación Económica Europea), creada en 1948, para reconstruir la economía europea. Sus objetivos son el crecimiento económico y la asistencia para el desarrollo, así como la ampliación del libre comercio multilateral. Cuenta con 30 países miembros.
OMC	Organización Mundial de Comercio: Una organización núcleo de comercio internacional que cuenta con 142 países y regiones miembros (hasta julio de 2001). Se estableció en enero de 1995.
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Reunión de Alto Nivel del DAC	Se realiza una vez por año con la asistencia de especialistas internacionales de alto nivel relacionados con la asistencia, para tratar temas especialmente importantes para el desarrollo y para adoptar recomendaciones. En la Reunión de Alto Nivel del DAC de la OCDE* en 1996, se adoptó la resolución de disminuir en un 50% el porcentaje de la población en extrema pobreza para el 2015, en comparación con 1990.
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency: Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
Universidad de las Naciones Unidas	En la Asamblea General de la ONU* en 1973 se aprobó la Carta Universitaria, y su Oficina Central fue instalada en Tokio en 1975. Esta universidad es autónoma como la ONU; es una comunidad de académicos y investigadores internacionales que forman una red con las diferentes universidades e institutos de investigación de todos los países del mundo.
USAID	The United States Agency for International Development: Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional
<b>Vocabularios de Asistencias de la JICA</b>	
Asistencia para Proyectos Comunitarios	Es una Cooperación Financiera No Reembolsable que se realiza a través de las Oficinas Diplomáticas en el Exterior, con el objetivo de apoyar programas a pequeña escala difíciles de atender con la Cooperación Financiera No Reembolsable Convencional, en respuesta a solicitudes por parte de instituciones públicas y ONGs locales de países en vías de desarrollo.

Termino/Sigla	Explicación Resumida
Capacitación Nacional Local (Capacitación en Segundos Países)	Es la capacitación que se realiza dentro de países en vías de desarrollo con la finalidad de difundir los resultados de cooperaciones técnicas realizadas por Japón.
Capacitación para Terceros Países	Es la modalidad de capacitación que se implementa como base en un país relativamente adelantado dentro de los países en vías de desarrollo, aprovechando el recurso humano formado mediante la cooperación técnica del Japón como instructores e invitando a los becarios que participan de otros países en vías de desarrollo.
Cooperación Técnica Tipo Proyecto	Es el esquema de asistencia que se realiza estableciendo un plazo de cooperación de entre 3 a 5 años de implementación, combinando el envío de expertos, recepción de becarios y donación de equipos, realizando en forma consecutiva desde la planeación y ejecución, hasta la evaluación del proyecto como un conjunto. Desde el año fiscal 2002, se cambió a la denominación de “Proyecto de Cooperación Técnica” unificado a otros esquemas de cooperación.
Estudio de Desarrollo por parte de la Oficina en el Exterior	Es un estudio a pequeña escala que se realiza con la iniciativa de la Oficina Exterior de JICA para la formulación de un proyecto básico de desarrollo simple, con análisis de datos básicos concernientes y la complementación de deficiencias de la estadística oficial.
Estudio del Plan Maestro	Es un estudio que se realiza para formular un Plan de Desarrollo General de un país o de una zona específica o el plan a largo plazo de un sector.
JOCV	Japan Overseas Cooperation Volunteers: Voluntarios Japoneses para la Cooperación con el Extranjero. Es un sistema de voluntarios de entre 20 a 39 años de edad, establecido en 1965. Hasta el momento, han sido enviados alrededor de 23,000 voluntarios a 76 países en vías de desarrollo.
Programa de Emponderamiento Comunitario	Es un esquema de asistencia que la JICA implementa consignando a ONGs locales que trabajan en la zona objetivo de la JICA en los programas de Salud Materno-Infantil, Bienestar Social de Personas Ancianas, Minusválidas y la Infancia, la Lucha contra la Pobreza, etc. Se inició desde 1997 y a partir del año fiscal 2002 se implementa como “Proyecto de Cooperación Técnica*.”
Programa de Socios para el Desarrollo a Pequeña Escala	Con la finalidad de llevar a cabo una cooperación esmerada y rápida a la vez, la JICA realiza este programa a través de consignación a ONGs, universidades y entidades autónomas locales, con un plazo de implementación menor a 1 año y el monto de operación menor a 10 millones de Yenes. A partir del año fiscal 2002, se cambió la denominación a “Programa de Socios para el Desarrollo de JICA*.”
Programa de Socios para el Desarrollo de JICA	Es un esquema de asistencia que la JICA realiza como parte de AOD, apoyando las actividades de cooperación a comunidades de los países en vías de desarrollo que realizan los ONGs, universidades, entidades autónomas locales, personas jurídicas de utilidad pública y otros grupos del Japón que tienen la intención de realizar la cooperación internacional. Enfoca la importancia en los siguientes 3 puntos: 1) Debe ser una “cooperación técnica” a través de personas; 2) La zona/programa objetivo debe tener una alta perentoriedad de apoyo en restauración; y 3) Que sea una oportunidad para fomentar la comprensión/participación de los ciudadanos japoneses en la cooperación internacional.
Proyecto de Cooperación Técnica	Es un esquema de cooperación que teniendo como meta lograr resultados determinados dentro de un plazo determinado, se ordena en teoría la relación “resultados contra asignaciones-actividades,” combinando el envío de expertos, la recepción de becarios y la donación de equipos, de acuerdo a los objetivos establecidos.

Notas: \* El término con asterisco (\*) está definido en este glosario.

Fuentes: “*Índice 2002*” y “*Diccionario de Términos de TI, abreviaturas y palabras en Katakana*”, Shueisha; “*Terminología sobre Cooperación Internacional (Kokusai Kyoryoku Yogo-shu)*”, International Development Journal; “*Japan’s Official Development Assistance 2000*”, el Ministerio de Relaciones Exteriores; y el Informe Anual y otros informes de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón.

# Enfoques para la Planeación Sistemática de los Proyectos de Desarrollo <Reducción de la Pobreza>

## Índice

Prefacio	
Glosario de Vocabularios y Abreviaturas .....	i
Información sobre el Estudio .....	ix
<b>Reseña de Enfoques Efectivos para la Reducción de la Pobreza (Resumen) .....</b>	<b>xiii</b>
<b>Capítulo 1 Situación General de la Pobreza</b>	
1-1 Situación Actual de la Pobreza: Importancia de la Reducción de la Pobreza.....	1
1-2 Definición de la Pobreza .....	2
1-3 Tendencias Internacionales de la Asistencia.....	3
1-4 Evolución de la Asistencia de Japón .....	8
<b>Capítulo 2 Enfoques Efectivos para la Reducción de la Pobreza</b>	
2-1 Objetivos de la Reducción de la Pobreza .....	11
2-2 Enfoques Efectivos para la Reducción de la Pobreza .....	13
Objetivo Estratégico de Desarrollo 1: Ordenamiento de Planes, Sistemas y Mecanismos de Implementación para la Reducción de la Pobreza .....	13
Objetivo Estratégico de Desarrollo 2: Mantenimiento y Aumento de los Ingresos de los Estratos Pobres .....	25
Objetivo Estratégico de Desarrollo 3: Aseguramiento de las Necesidades Básicas de Vida de los Estratos Pobres .....	35
Objetivo Estratégico de Desarrollo 4: Mitigación de las Amenazas Externas/ Incremento de la Capacidad de los Estratos Pobres para Enfrentar los Golpes .....	46
<b>Capítulo 3 Líneas de la Cooperación de la JICA</b>	
3-1 Temas Prioritarios de los Esfuerzos de la JICA y Puntos de Cuidado.....	55
3-1-1 Esfuerzos Prioritarios que debe Realizar la JICA para la Reducción de la Pobreza.....	56
3-1-2 Puntos que hay que Cuidar al Implementar la Cooperación para la Reducción de la Pobreza.....	59
3-2 Temas Pendientes de Discusión para el Futuro.....	60
3-2-1 Análisis de los Apoyos Integrales para “la Reducción de la Pobreza” .....	61
3-2-2 Convertir la Reducción de la Pobreza en una Preocupación Constante de Todas las Actividades de la JICA .....	64
3-2-3 Coordinación con las Organizaciones Ejecutoras de las Medidas de Reducción de la Pobreza; Formación de Recursos Humanos .....	65
3-2-4 Acumulación y Emisión de Información sobre los Esfuerzos para la Reducción de la Pobreza de la JICA.....	66

## **Anexo 1 Principales Proyectos de Cooperación**

1. Apoyos de Nivel Macro .....	68
2. Apoyos de Nivel Medio .....	68
3. Apoyos de Nivel Micro.....	69
4. Apoyos para Formar Enlaces entre los 3 Niveles: Macro, Medio y Micro.....	69
5. Apoyos de Emergencia Frente a los Desastres Naturales .....	71
Tabla Anexo: Lista de Proyectos Relacionados con la Reducción de la Pobreza .....	71

## **Anexo 2 Esfuerzos de los Principales Donantes para la Reducción de la Pobreza**

1. Banco Mundial .....	86
1-1 Políticas y Características del Apoyo a la Reducción de la Pobreza .....	86
1-2 Principales Actividades de Cooperación.....	88
1-2-1 Crédito para Apoyar la Reducción de la Pobreza (PRSC).....	88
1-2-2 Fondo de Inversión Social (SIF) .....	89
2. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).....	91
2-1 Políticas y Características del Apoyo a la Reducción de la Pobreza .....	91
2-2 Principales Actividades de Cooperación.....	92
3. Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID).....	94
3-1 Políticas y Características del Apoyo a la Reducción de la Pobreza .....	94
3-2 Principales Actividades de Cooperación.....	96
3-2-1 Apoyo Presupuestario Directo .....	96
3-2-2 Falcidad Financiera Internacional (International Finance Facility: Propuesta de Esfuerzo para Lograr los MDGs .....	97
4. Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional (USAID) y Corporación del Desafío del Milenio (MCC) .....	98
4-1 Políticas y Características del Apoyo a la Reducción de la Pobreza .....	98
4-2 Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional (USAID) .....	98
4-2-1 Postura Básica Frente a la Reducción de la Pobreza y Areas Prioritarias de Asistencia .....	98
4-2-2 Principales Actividades de Cooperación.....	99
4-3 Corporación del Desafío del Milenio (MCC) .....	100
5. Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA).....	100
5-1 Políticas y Características del Apoyo a la Reducción de la Pobreza .....	100
5-2 Principales Actividades de Cooperación.....	102
6. Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (Sida) .....	103
6-1 Políticas y Características del Apoyo a la Reducción de la Pobreza .....	103
6-2 Principales Actividades de Cooperación.....	105
7. Corporación para la Cooperación Técnica de Alemania (GTZ) .....	106
7-1 Políticas y Características del Apoyo a la Reducción de la Pobreza .....	106
7-2 Principales Actividades de Cooperación.....	108
8. Banco Asiático de Desarrollo (ADB) .....	108
8-1 Políticas y Características del Apoyo a la Reducción de la Pobreza .....	108
8-2 Principales Actividades de Cooperación.....	110
9. Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (IFAD).....	111
9-1 Políticas y Características del Apoyo a la Reducción de la Pobreza .....	111
9-2 Principales Actividades de Cooperación.....	113

<b>Anexo 3 Ítem de Verificación Básica .....</b>	<b>114</b>
Comparación entre Regiones a Través de los Rubros Básicos de Verificación .....	118
<b>Anexo 4 Situación y Problemas de la Pobreza Vistos en los Indicadores Regionales de la Pobreza</b>	
1. África Subsahariana .....	120
1-1 Situación Actual y Problemas de la Pobreza Vistos en los Indicadores .....	120
1-2 Apoyos Requeridos .....	121
2. Medio Oriente y África del Norte .....	123
2-1 Situación Actual y Problemas de la Pobreza Vistos en los Indicadores .....	123
2-2 Apoyos Requeridos .....	124
3. Europa y Asia Central .....	125
3-1 Situación Actual y Problemas de la Pobreza Vistos en los Indicadores .....	125
3-2 Apoyos Requeridos .....	126
4. Asia Sudoccidental.....	127
4-1 Situación Actual y Problemas de la Pobreza Vistos en los Indicadores .....	127
4-2 Apoyos Requeridos .....	128
5. Asia Oriental y Oceanía .....	129
5-1 Situación Actual y Problemas de la Pobreza Vistos en los Indicadores .....	129
5-2 Apoyos Requeridos .....	130
6. Centro y Sudamérica.....	131
6-1 Situación Actual y Problemas de la Pobreza Vistos en los Indicadores .....	131
6-2 Apoyos Requeridos .....	132
<b>Índice de Referencias.....</b>	<b>134</b>
<b>Diagrama-Árbol de Tareas de Desarrollo: Reducción de la Pobreza.....</b>	<b>137</b>

---



---

## Información sobre el Estudio

---



---

### 1. Antecedentes y Objetivos del Estudio

Este estudio corresponde a la fase 2 del estudio sobre Métodos de Análisis y de Evaluación para el Enfoque por País y por Sector, realizado en el año fiscal 2001. El estudio, Métodos de Análisis y de Evaluación para el Enfoque por País y por Sector, tiene el propósito de mejorar el acercamiento por país a través del fortalecimiento del acercamiento por sector; en este estudio se analizan, de manera sistemática, las 4 tareas de desarrollo (educación básica, medidas contra el VIH/SIDA, promoción de PyMEs y desarrollo rural) y se presentan los métodos más efectivos de enfoque para estas tareas. Al mismo tiempo, se revisan los proyectos de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) con base en el Diagrama-Árbol de Tareas del Desarrollo. Los resultados de todas estas actividades están integrados en los informes “Enfoques para la Planeación Sistemática de los Proyectos de Desarrollo.”

Hubo expresiones insistentes sobre la necesidad de realizar el mismo tipo de análisis sistemático con otras tareas de desarrollo, por lo que se continuó con actividades similares de análisis sobre otros temas de desarrollo en el año fiscal 2002. Como resultado de la coordinación interna entre las diferentes dependencias de la JICA, para el año fiscal 2002 se seleccionaron las siguientes 4 tareas, y se ordenaron, de manera sistemática, los enfoques más efectivos para estos temas: reducción de la pobreza, promoción del comercio y la inversión, educación superior y tecnología de la información.

Se espera que este estudio sea utilizado con las siguientes finalidades:

- Servir de referencia básica al elaborar o modificar la Matriz de Tareas de Desarrollo del Plan de Implementación de Operaciones por País, de la JICA.
- Servir de referencia básica para el estudio de la formulación de proyectos, y para establecer diferentes programas.
- Servir de referencia básica al realizar la evaluación a nivel del proyecto y la evaluación por país.
- Servir de material para directivos y miembros de un equipo de estudio, al explicar a los países receptores y/o a los otros donantes, las formas de pensar de la JICA sobre las tareas de desarrollo, en las reuniones de trabajo.
- Para integrarlo en la Base de Datos por Tarea y por Sector, y para compartir las mismas formas de pensar y de acercarse a las tareas de desarrollo entre todas las personas que trabajan en la institución.

### 2. Composición del Informe<sup>\*1</sup>

- |            |  |
|------------|--|
| Capítulo 1 | Situación general de la tarea (situación actual, definición, tendencias de las asistencias internacionales, tendencias de la asistencia japonesa.) |
| Capítulo 2 | Enfoques aplicables a la tarea (objetivos de la tarea, enfoques efectivos)   |
- \* Se elabora un diagrama en que se ordenan los diferentes enfoques de manera sistemática. Con base en este diagrama, se explican los diferentes enfoques aplicables a cada uno de

---

<sup>1</sup> Se supone que los resultados de este estudio serán reflejados en las Directrices por Tarea, que se van a elaborar en el futuro. Por esta razón, la estructura de este informe está de acuerdo con la estructura estándar de las Directrices por Tarea.

los temas y se revisan las actividades realizadas por la JICA en el pasado.

- Capítulo 3 Políticas de cooperación de la JICA (esfuerzos prioritarios de la JICA y los aspectos que deben ser cuidados, temas pendientes de discusión)
- Anexo 1 Principales proyectos de cooperación.
- Anexo 2 Esfuerzos de otros donantes importantes.
- Anexo 3 Rubros básicos de verificación (se incluyen los indicadores principales)
- Anexo 4 Situación actual por región y las tareas prioritarias.
- Materiales citados y de referencia; Home-page

### 3. Cómo leer un Diagrama-Árbol de Tareas de Desarrollo

En el marco del presente estudio, se elaboraron los Diagramas-Árbol de Tareas de Desarrollo, por cada tema objeto de análisis.

#### Ejemplo del Diagrama-Árbol de Tareas de Desarrollo (caso de la tecnología de la información y de las comunicaciones)

Objetivo estratégico de desarrollo	Objetivos intermedios	Sub-objetivos de los objetivos intermedios	Actividades del proyecto (ejemplos)
1. Mejorar la capacidad de elaboración de las políticas de TI.	1-1 Establecimiento de las políticas de telecomunicación.	Introducción del principio de competencia.	× Apoyo a la elaboración de las políticas de introducción del capital extranjero. × Apoyo a la elaboración de políticas de fomento de inversiones privadas. × Apoyo a la desregulación de la participación. Apoyo a la formación del mercado competitivo.
(1) Elaborar las políticas nacionales de TI.	(1) Núm. de suscriptores del servicio. (2) Tamaño de la industria de telecomunicación. (3) Avance de la liberalización.	(1) Núm. de nuevas empresas participantes. (2) Tamaño de la industria de telecomunicación. (3) Precio del servicio de comunicación.	

Indicadores principales

\* (1) (2) ..... son los indicadores principales.

\* Los signos , y otros muestran el grado de esfuerzo que está realizando la JICA. (se realizan muchos esfuerzos), (existen algunos casos de cooperación), (se realizan algunas actividades como una parte de un proyecto), y × (casi no se realizan esfuerzos).

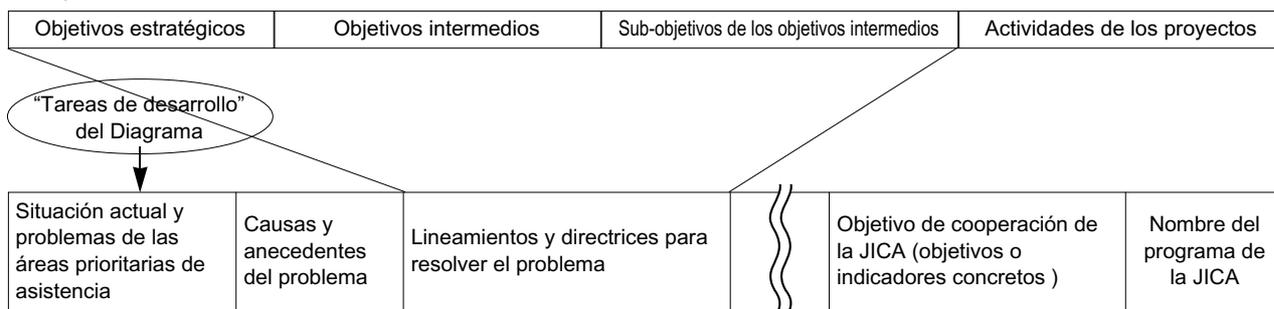
Los objetivos estratégicos de desarrollo, los objetivos intermedios y los sub-objetivos intermedios son las categorías en que se desglosa una tarea de desarrollo.

El Diagrama-Árbol de Tareas de Desarrollo está en dos versiones: una que muestra objetivos estratégicos y objetivos intermedios, que sirve para observar el conjunto de la tarea; otra que desglosa un objetivo estratégico en los niveles de objetivos intermedios y de las actividades del proyecto. Estos diagramas están insertados en los lugares pertinentes. Por otra parte, la totalidad del diagrama, que cubre desde el nivel de objetivos estratégicos hasta las actividades de los proyectos, se anexa al final del informe.

La relación entre este Diagrama de Tareas de Desarrollo y el Plan de Implementación de Operaciones por País es diferente dependiendo del país o del sector; sus relaciones son bastante casuísticas. Sin embargo, se piensa que “las tareas de desarrollo” del diagrama corresponden a “las áreas prioritarias de asistencia” de la Matriz de Tareas de Desarrollo del Plan de Implementación de Operaciones por País; “los objetivos estratégicos”, “los objetivos intermedios” y “los sub-objetivos de los objetivos intermedios” corresponden a las “políticas y directrices para la solución del problema (tareas de desarrollo)” de la misma matriz. (La correspondencia de “las tareas de desarrollo” de la matriz con los diversos niveles de objetivos del diagrama-árbol difiere de un país a otro y de un sector a otro.)

### Correspondencia entre el Diagrama-Árbol de Tareas de Desarrollo y la Matriz de Tareas de Desarrollo (del Plan de Implementación de Operaciones por País)

<Diagrama-Árbol de Tareas de Desarrollo>



<Matriz de Tareas de Desarrollo, Plan de Implementación de Operaciones por País>

## 4. Realización del Estudio

El estudio fue realizado por las personas mencionadas a continuación. Se establecieron grupos de trabajo por tarea, los que redactaron el primer borrador sobre las tareas correspondientes. Este primer borrador sobre cada una de las tareas fue discutido en las reuniones de conjunto. De esta forma, se elaboró el borrador intermedio, el que se distribuyó entre las oficinas en el extranjero de nuestra institución, los expertos y las diferentes dependencias de la Oficina Central, de donde se recibieron muchos comentarios. El informe final fue completado después de realizar las modificaciones pertinentes al borrador intermedio, tomando en cuenta las opiniones expresadas.

### <Grupo de Estudio y Distribución de Funciones>

Líder	Director, Div. de Planeación y Coordinación, Depto. de Planeación y Evaluación	Hiroshi Kato
Reducción de la Pobreza	Director general, Depto. de Coop. para el Desarrollo Social	Eiji Inui
	Director adjunto, Div. de Asuntos Globales, Depto. de Planeación y Evaluación	Harumi Okawa
	Especialista asociado, Div. de Asuntos Globales, Depto. de Planeación y Evaluación	Yoshinori Hamaguchi ( - marzo, 2003)
	Div. de Planeación, Depto. Regional I (Asia I)	Yasuhiro Kawazoe (miembro también del grupo de Comercio e Inversión)
	Especialista asociado, Segunda Div. de Coop. Técnica, Depto. de Coop. para el Desarrollo Social	Yuko Ishibashi
	Director adjunto, Div. de Monitoreo y Coordinación del Proyecto, Depto. de Coop. Financiera no Reembolsable	Masahiro Tawa ( enero, 2003 - )
	Segunda Div. de Estudio y Desarrollo, Instituto para la Cooperación Internacional	Kanako Adachi (también participó en la secretaría)
	Oficina de representación de la ONU	Yuko Ishizawa ( - dic., 2002)
	Consultor, Global Link Management	Harumi Iida (dic. 2002 - feb. 2003)
Unidad de Apoyo para la Red por Tarea y por Sector, "Reducción de la Pobreza"	Mitsuko Oishi (- marzo, 2003)	

Enfoques para la Planeación Sistemática de los Proyectos de Desarrollo / Reducción de la Pobreza

Educación Superior	Director, Div. de Programas, Centro Internacional de Yokohama	Nobuko Kayashima
	Director adjunto, Primera Div. de Coop. Técnica, Depto. de Coop. para el Desarrollo Social	Jun Sakuma
	Especialista asociado, Segunda Div. de Coop. Técnica, Depto. de Coop. para el Desarrollo Social	Naoko Yamaguchi
	Consultor, Centro de Desarrollo Internacional	Tomoko Masuda (nov.-dic., 2002)
	Unidad de Apoyo para la Red por Tarea y por Sector, "Educación"	Keiko Shimada (-marzo, 2003)
Promoción de Comercio e Inversiones	Director, Div. de Estudio para el Desarrollo Industrial, Depto. de Estudio para el Desarrollo Minero e Industrial	Seichi Koike
	Director adjunto, Div. de Estudio para el Desarrollo Industrial, Depto. de Estudio para el Desarrollo Minero e Industrial	Hiroyuki Katayama
	Div. de Planeación, Depto. de Estudio para el Desarrollo Minero e Industrial	Kiyotaka Miyazaki
	Div. de Estudio para el Desarrollo Industrial, Depto. de Estudio para el Desarrollo Minero e Industrial	Eriko Tamura
	Primera Div. de Coop. Técnica, Depto. de Coop. para el Desarrollo Minero e Industrial	Minoru Yamada
	Segunda Div. de Estudio y Desarrollo, Instituto para la Cooperación Internacional	Akihisa Tanaka
	Especialista en Desarrollo	Shigeo Ishida
	Unidad de Apoyo para la Red por Tarea y por Sector, "Desarrollo del sector privado"	Shu Nishimaru (-marzo, 2003) Morihiro Sato (abril, 2003-)
Tecnología de la Información	Director adjunto, Div. de Sueldos y Primas, Depto. de Personal	Jiro Inamura
	Director adjunto, Div. de Manejo de Información y Sistemas, Depto. de Asuntos Generales	Takashi Tsuji
	Oficina de la JICA-Net, Depto. de Coop. para el Desarrollo Minero e Industrial	Kozo Nagami
	Primera Div. de Coop. Técnica, Depto. de Coop. para el Desarrollo Minero e Industrial	Hiroko Sannomaru
	Especialista en Desarrollo	Nozomu Goda
	Unidad de Apoyo de la Red por Tarea y por Sector, "Tecnología de Información"	Akira Goto
	Director, Primera Div. de Coop. Técnica, Depto. de Coop. para el Desarrollo Minero e Industrial	Yoshihide Teranishi
	Director, Oficina de la JICA-Net, Depto. de Coop. para el Desarrollo Minero e Industrial.	Tadashi Ikeshiro
	Director adjunto, Div. de Planeación y Coop. Financiera, Depto. de Coop. para el Desarrollo Minero e Industrial	Kenji Tobita
	Div. de Manejo de Información y Sistemas, Depto. de Asuntos Generales	Kazuhisa Arai
	Especialista asociado, Div. de Sudamérica, Depto. Regional III (América Latina y el Caribe)	Ken Nakamura
	Especialista asociado, Oficina de la JICA-Net, Depto. de Coop. para el Desarrollo Minero e Industrial	Toshio Miyasaka
	Especialista asociado, Oficina de la JICA-Net, Depto. de Coop. para el Desarrollo Minero e Industrial	Toshio Miyasaka
	Trabajo de Resumen	Director adjunto, Primera Div. de Estudio y Desarrollo, Instituto para la Coop. Internacional
Div. de Planeación y Coordinación, Depto. de Planeación y Evaluación		Hideyuki Yoshida
Secretaría	Director, Segunda Div. de Estudio y Desarrollo, Instituto para la Coop. Internacional	Ryozo Hanya
	Director adjunto, Segunda Div. de Estudio y Desarrollo, Instituto para la Coop. Internacional	Kazuaki Sato
	Investigador, Primera Div. de Estudio y Desarrollo, Instituto para la Coop. Internacional	Ayue Matsumoto (-marzo, 2003)
	Investigador, Primera Div. de Estudio y Desarrollo, Instituto para la Coop. Internacional	Yasuko Yamamoto (abril, 2003 - )

## **Reseña de Enfoques Efectivos para la Reducción de la Pobreza (Resumen)**

### **1. Situación General de la Pobreza**

#### **1-1 Situación Actual de la Pobreza; Importancia de la Reducción de la Pobreza**

La pobreza es un problema que no se ha resuelto, y tiene una relación estrecha con otras tareas de desarrollo, como el medio ambiente, los conflictos y los actos de terrorismo. Por eso, la reducción de la pobreza es reconocida como una tarea importante de asistencia a nivel internacional; existen renovados esfuerzos para resolver este problema.

#### **1-2 Definición de la Pobreza**

Existen muchas discusiones en torno a la definición de la pobreza. Los “lineamientos para la reducción de la pobreza del DAC”, elaborados por el Comité de Asistencia para el Desarrollo (DAC) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), por ejemplo, se enfocan en la falta de capacidades potenciales, y la considera como un estado carente de capacidades políticas, sociales, económicas, humanas y de protección. Con base en esta definición del DAC, la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) lo define como “un estado en que los seres humanos están deprovistos de las oportunidades para demostrar las capacidades potenciales para llevar una vida básica como seres humanos, y que están excluidos de la sociedad y del proceso de desarrollo”. Los “estratos pobres” son considerados como “personas que están por debajo de la línea de la pobreza”, básicamente.

#### **1-3 Tendencias Internacionales de Asistencia**

Tradicionalmente, la reducción de la pobreza era considerada como un gran objetivo de la asistencia para el desarrollo. En la década de los 70, se planteó el enfoque de las necesidades humanas básicas (Basic Human Needs, BHN), pero a partir de la década de los 90, se enfatiza con mayor insistencia la importancia de la reducción de la pobreza. En el año 1990, se publicó el Informe sobre Desarrollo Mundial del Banco Mundial, con el subtítulo de “la pobreza”; el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) elaboró el “Informe del Desarrollo Humano” para llamar la atención hacia la relevancia de la reducción de la pobreza. En 1995, se celebró la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social en Copenhague, y con base en los resultados de esta cumbre, se hizo pública la Nueva Estrategia de Desarrollo del DAC en 1996. Se lanzó la iniciativa para los países pobres muy endeudados (Heavily Indebted Poor Countries, HIPC), que era un programa de rescate de deudas de estos países. En 1999, el Banco Mundial estableció un marco integral de desarrollo (Comprehensive Development Framework, CDF), seguido por el acuerdo del Comité de Desarrollo Conjunto del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI) de obligar a los países en vías de desarrollo a la elaboración del Documento sobre Estrategias para la Reducción de la Pobreza (Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP), como una premisa para la reducción de deudas de estos países. En la Cumbre de la ONU en el año 2000, se aprobaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Millennium Development Goals, MDGs), en que la reducción de la pobreza es colocada como el primer objetivo. En 2001, se acordaron los lineamientos para la reducción de la pobreza del DAC y en el consejo ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en Doha, se reconoció que el comercio internacional y la inversión son los factores importantes de la reducción de la pobreza. En la Conferencia sobre el Financiamiento para el Desarrollo de la ONU celebrada en Monterrey en 2002, la reducción de la pobreza fue reconocida como una meta común a nivel mundial, y en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sustentable (World Summit on Sustainable Development, WSSD) del mismo año, también se aprobó el programa de implementación basado en los MDGs.

### 1-4 Evolución de la Asistencia de Japón

La Carta de la AOD (Asistencia Oficial para el Desarrollo) publicada en 1992, dice que Japón no puede pasar por alto el problema de la pobreza desde el punto de vista humanitario. En las Políticas de Mediano Plazo de la AOD publicadas en 1999, la reducción de la pobreza es señalada como la primera de las tareas prioritarias de cooperación. El gobierno de Japón ha reiterado su decisión de contribuir a la reducción de la pobreza en las cumbres y conferencias internacionales, lanzando diversas iniciativas de acción.

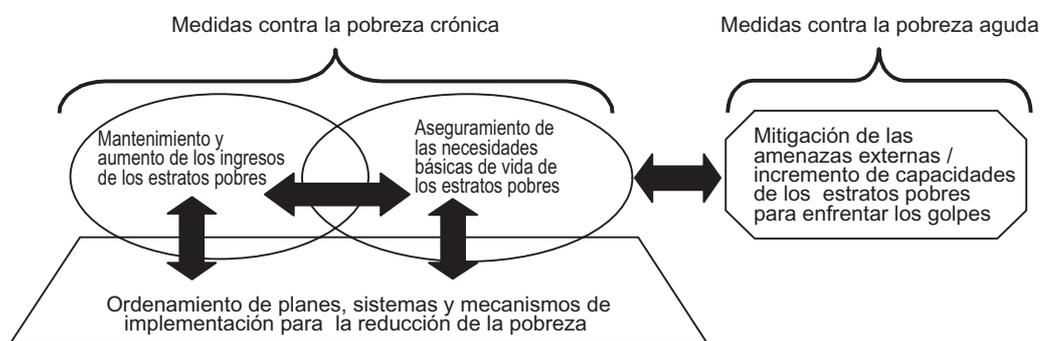
A partir de la década de los 90, la JICA ha realizado varios esfuerzos para la reducción de la pobreza; en el área de estudio e investigación, estableció “los lineamientos por tarea: reducción de la pobreza” en 2002, para aclarar las directrices de sus esfuerzos para la reducción de la pobreza. Al mismo tiempo, construyó, de manera experimental, una red por sector y por tarea en torno a la temática de la reducción de la pobreza, con el propósito de reunir los conocimientos y las experiencias de los esfuerzos de la reducción de la pobreza. También lleva a cabo seminarios y reuniones de trabajo sobre este tema, para reforzar sus actividades en torno a la reducción de la pobreza.

## 2. Enfoques Efectivos para la Reducción de la Pobreza

### 2-1 Objetivos de la Reducción de la Pobreza

La reducción de la pobreza significa lograr, para todos los seres humanos, una vida saludable y creativa, sin carencias para vestirse, comer y habitar, para que todos lleven una vida libre y digna manteniendo su autoestima y con una participación social activa, sin sufrir tratos injustos de parte del estado o de la sociedad. Para lograr esta meta es necesario tomar un acercamiento integral, que incremente las capacidades de los estratos pobres. Al mismo tiempo, es necesario cambiar los entornos que rodean los estratos pobres para cortar el círculo vicioso de la pobreza. Con base en esta forma de pensar, en este estudio establecemos los siguientes 4 objetivos estratégicos de desarrollo: (1) ordenamiento de planes, sistemas y mecanismos de implementación para la reducción de la pobreza; (2) mantenimiento y aumento de los ingresos de los estratos pobres; (3) aseguramiento de las necesidades básicas de vida de los estratos pobres; y (4) mitigación de las amenazas externas/incremento de las capacidades de los estratos pobres para enfrentar los golpes. Por otra parte, es necesario una coordinación entre el nivel macro (establecimiento de políticas, elaboración de sistemas y mecanismos de implementación del gobierno central), nivel mezo o medio (operación de sistemas y ordenamiento de entornos a nivel regional) y el nivel micro (empoderamiento de los estratos pobres), por lo que establecimos objetivos intermedios para los esfuerzos de cada uno de estos niveles.

#### Relación entre los Objetivos Estratégicos de Desarrollo



## 2-2 Enfoques Efectivos para la Reducción de la Pobreza

### **Objetivo Estratégico de Desarrollo 1: Ordenamiento de Planes, Sistemas y Mecanismos de Implementación para la Reducción de la Pobreza**

Las capacidades políticas y sociales, como los derechos humanos y de participación social, son capacidades básicas necesarias en cualquier sector. Por lo tanto, el ordenamiento de sistemas para incrementar las capacidades políticas y sociales de los estratos pobres tiene una importancia básica para la reducción de la pobreza.

El primer paso para el ordenamiento de planes, sistemas y mecanismos de implementación para la reducción de la pobreza es la elaboración y ejecución de un plan integral para la reducción de la pobreza a nivel nacional y regional. Este plan tiene que estar basado en la realidad de los estratos pobres del país, y de acuerdo a sus necesidades y a las causas que crean estas necesidades.

También es necesario establecer un sistema suministrador de servicios sociales requeridos por los estratos pobres, para que las personas pobres puedan recibir los servicios que necesitan. En este aspecto, es muy grande el papel que juegan las autoridades administrativas regionales; es necesario incrementar la capacidad de gestión de las autoridades regionales y construir una red de coordinación entre las autoridades administrativas y las diferentes organizaciones que no pertenezcan al sector público.

También es relevante establecer políticas democráticas, que garanticen los derechos humanos básicos, a menudo vulnerables, de los estratos pobres, y reflejen las voces de los pobres en las políticas.

Al mismo tiempo que establecer estos sistemas, es imprescindible fomentar la independencia y la participación social de los estratos pobres; las autoridades administrativas locales y las organizaciones no gubernamentales (ONGs) son un catalizador de la independencia y de la participación social de la gente pobre, por lo tanto, deben ser reforzadas.

### **Objetivo Estratégico de Desarrollo 2: Mantenimiento y Aumento de los Ingresos de los Estratos Pobres**

Uno de los problemas más serios que tienen los estratos pobres es el ingreso insuficiente. Por el poco ingreso que tienen, no pueden recibir los servicios educativos y de salud y asistencia médica que requieren; caen en la situación de extrema pobreza por un desastre, y no pueden recuperar el nivel de vida anterior. Por eso es necesario incrementar el nivel de ingresos de los estratos pobres, o por lo menos, mantener el nivel actual.

Existen diversos enfoques para lograr el mantenimiento y/o el incremento de ingresos de los pobres. A grandes rasgos, estos enfoques se podrían dividir en los 2 siguientes tipos: el mantenimiento y/o el incremento de ingresos a través de actividades agrícolas, silvícolas y pesqueras, o el mantenimiento y/o el incremento de ingresos a través de otras actividades productivas que no sean de agricultura, silvicultura y pesca. En cualquier caso, es importante tener las infraestructuras necesarias para estas industrias.

En cuanto a las actividades agrícolas, silvícolas y pesqueras, es necesario establecer políticas y sistemas que mitiguen o mejoren las condiciones adversas en que se encuentran los agricultores pobres; al aplicar las medidas de extensión técnica, se debe integrar un mecanismo que beneficie a los estratos pobres. Para minimizar daños por desastres o por plagas, hay que pensar en la diversificación de productos y la combinación de diversas actividades. La concientización y el fortalecimiento de capacidades de los estratos pobres es indispensable para que ellos mismos saquen ventajas de los sistemas y servicios.

Fuera del sector primario, de agricultura, silvicultura y pesca, se debe seleccionar industrias que tengan un efecto favorable para la reducción de la pobreza, para promover las políticas y los sistemas que fortalezcan estas industrias. Sin embargo, una protección excesiva crea la dependencia de las empresas; es necesario tener una

respuesta cuidadosa, y crear un sistema que contenga los mecanismos que incentiven la independencia empresarial de las medidas de protección. Por otro lado, hay que incrementar el nivel de conciencia y de capacidad de los estratos pobres, para poder conseguir mejores empleos.

Para el fomento de industrias que incluyen agricultura, silvicultura y pesca, es importante tener ordenadas las infraestructuras industriales básicas, como el servicio financiero, electricidad, instalaciones de comunicación y carreteras. También es necesaria la existencia del mercado, a donde puedan tener acceso los estratos pobres.

### **Objetivo Estratégico de Desarrollo 3: Aseguramiento de las Necesidades Básicas de Vida de los Estratos Pobres**

Para mejorar el nivel de vida de los estratos pobres, es necesario que las personas pobres reciban los servicios básicos de educación y de salud, y que tengan un medio ambiente habitacional que no dañe su salud. Sin embargo, los estratos pobres no pueden recibir servicios suficientes de educación y de salud, y sus viviendas son precarias y de pésimas condiciones, en muchas ocasiones. Por eso es importante tomar medidas para que estas personas reciban los servicios educativos y de salud, y vivan en habitaciones cómodas.

Se considera necesario que se establezcan las políticas y se implementen los sistemas de educación básica que tomen en cuenta la realidad y las necesidades de los estratos pobres; será válido el esquema de educación informal, que complemente la educación formal. Hay que implementar un sistema y preparar un entorno que faciliten a los niños pobres tener acceso a las escuelas, al mismo tiempo que concientizar a los padres y a la comunidad en general sobre la importancia de la educación.

En cuanto al servicio de salud, también es necesario ordenar políticas y sistemas basados en la realidad y en las necesidades de los estratos pobres; es importante trasladar al personal de salud a las zonas rurales y mejorar las instalaciones de higiene, así como construir un sistema de atención primaria de salud y un sistema de referencias centrados en los habitantes. También es necesario mejorar el medio ambiente habitacional para mantener la salud de los pobres.

### **Objetivo Estratégico de Desarrollo 4: Mitigación de las Amenazas Externas/ Incremento de las Capacidades de los Estratos Pobres para Enfrentar los Golpes**

Los estratos pobres son muy vulnerables a los traumas externos, como desastres naturales, conflictos, crisis económicas y enfermedades infecciosas; son propensos a sufrir grandes daños. Por ejemplo, los estratos pobres viven en zonas con condiciones adversas frente a los desastres naturales; por su bajo nivel de ingresos son extremadamente vulnerables frente a problemas económicos. Por la mala nutrición y deficiencias higiénicas, son presas fáciles de enfermedades infecciosas; además, muchas veces no pueden recibir una atención médica adecuada cuando están infectados. Los daños que causan estas amenazas no son únicamente económicos; a veces son físicos o mentales y llegan a privarlos de la vida. Si una familia pierde el sostén económico por uno de estos fenómenos, la familia entera cae en una pobreza mayor. Por eso es indispensable mejorar la capacidad de respuesta de los estratos pobres para enfrentar estas amenazas externas, al mismo tiempo que aplicar las políticas y los sistemas que mitiguen estos golpes que los afectan, para lograr la reducción de la pobreza.

Frente a desastres naturales, se debe fortalecer la capacidad de respuesta de los estratos pobres. El ordenamiento de políticas y sistemas de prevención de desastres, basados en la situación real de los pobres, es otro aspecto de mucha importancia. En los casos de emergencia, se deben tomar medidas de auxilio que realmente lleguen a los estratos pobres.

Hay que reconocer la importancia de las medidas de prevención de conflictos. Lo más relevante es tener un buen mecanismo de conciliación de intereses, para evitar enfrentamientos violentos. Si se presenta un conflicto, hay que tomar medidas de apoyo humanitario a los damnificados. Después del conflicto, se deben aplicar medidas

de apoyo a la reconstrucción y el desarrollo, para estabilizar la vida de los estratos pobres, al mismo tiempo que proporcionar ayudas en el aspecto psíquico-mental.

Para reducir la vulnerabilidad económica de los estratos pobres, se podría pensar en la aplicación de diferentes sistemas de previsión social, en el establecimiento del servicio financiero aplicable a los estratos pobres y en la implementación de programas de empleo mediante obras públicas. Los estratos pobres mismos deben reforzar su capacidad de respuesta a los riesgos, aprovechando los sistemas disponibles, como las organizaciones de ayuda mutua.

En cuanto a las enfermedades infecciosas, las medidas son las mismas mencionadas en el “Objetivo estratégico de desarrollo 3: aseguramiento de las necesidades básicas de vida de los estratos pobres”. Frente a un brote repentino de una enfermedad infecciosa, es indispensable conocer, con precisión, la situación del brote correspondiente, para tomar medidas apropiadas de control.

### **3. Líneas de la Cooperación de la JICA**

#### **3-1 Temas Prioritarios de los Esfuerzos de la JICA y Puntos de Cuidado**

Para la reducción de la pobreza es necesario un esfuerzo integral. Hay que conocer muy bien la situación de la pobreza y sus causas en un país, y dentro del espectro de medidas para la reducción de la pobreza, hay que estudiar y analizar los enfoques y las actividades donde los proyectos de la JICA podrían ser útiles por sus características. Los proyectos para la reducción de la pobreza deben ser realizados en colaboración y coordinación con los gobiernos del país donante y del país receptor, y en distribución de trabajos con el sector privado y las ONGs.

Entre los 4 objetivos estratégicos de desarrollo, el primer enfoque: “ordenamiento de planes, sistemas y mecanismos de implementación para la reducción de la pobreza” es algo indispensable para garantizar la continuidad de los resultados de las medidas de reducción de la pobreza, ya que analiza, de manera multifacética, los diferentes factores causantes de la pobreza, e implementa las medidas contra estos factores. La JICA debe esforzarse por realizar sus actividades de cooperación para establecer los mecanismos/ sistemas que reflejen las opiniones y las necesidades de los estratos pobres directamente en las políticas de desarrollo y en las medidas administrativas, y también para incrementar las capacidades básicas de pensar y de actuar de los estratos pobres (capacidades humanas), sobre todo, para ampliar las oportunidades de educación y de adquisición de conocimientos básicos.

#### **3-1-1 Esfuerzos Prioritarios que debe Realizar la JICA para la Reducción de la Pobreza**

Los esfuerzos de la reducción de la pobreza deben ser llevados a cabo en los 3 niveles ya mencionados: macro, medio y micro. También es muy importante formar un enlace entre estos 3 niveles.

A nivel macro, se debería trabajar activamente en el apoyo al estudio de la economía familiar y a la evaluación participativa de la pobreza; en presentar sugerencias sobre la elaboración de políticas y sistemas basados en los resultados de estos estudios; y en reflejar los resultados de las medidas de reducción de la pobreza aplicadas a nivel medio/micro en los sistemas de nivel regional o nacional. Cuando el gobierno del país receptor tiene una clara intención de llevar a cabo las reformas pertinentes, la JICA debería involucrarse en la innovación de los sistemas político, económico y social, como las medidas de democratización y las reformas agraria y fiscal.

A nivel medio, se podría pensar en la construcción y extensión de un sistema modelo de servicio público basado en las necesidades de los habitantes locales. Siempre hay que pensar en los medios para hacer llegar los servicios sociales mínimos a los estratos pobres, y realizar apoyos necesarios para convertir este modelo en un sistema arraigado en la sociedad del país receptor. Concretamente, la JICA podría apoyar el incremento de capacidades de los funcionarios públicos para que puedan proporcionar los servicios sociales basados en las

necesidades de los habitantes, ayudar al fortalecimiento de las relaciones de coordinación y la construcción de una red entre el poder ejecutivo regional y las comunidades y los habitantes locales, y asistir en el ordenamiento de infraestructuras socioeconómicas que beneficien a los estratos pobres.

A nivel micro, debe impulsar la participación de los estratos pobres en los diversos procesos de desarrollo (en el estudio, en la elaboración de planes, en su implementación y evaluación) a través de las ONGs y los funcionarios del gobierno local; monitorear, constantemente, las tendencias y las formas de pensar de los pobres; y con base en sus resultados, proporcionar una cooperación apropiada. Como actividades concretas, se podría pensar en el apoyo a la creación y fortalecimiento de las organizaciones que incluyan los estratos pobres, en el suministro de conocimientos e información a estos estratos, en el ofrecimiento de oportunidades de educación y de entrenamiento, y en las acciones de concientización para estimular su sentido de autoayuda.

En cuanto a la coordinación entre los niveles macro, medio y micro, la JICA puede aprovecharse de los diversos esquemas que tiene: esquemas aptos para el nivel macro (asesores políticos de alto nivel, Estudio para el Desarrollo, etc.), esquemas aptos para el nivel medio (Proyectos de Cooperación Técnica, etc.), y esquemas aptos para el nivel micro (Programa de Socios de la JICA, envío de voluntarios). Así, podrá concatenar los diferentes acercamientos y enfoques para cada uno de los niveles: macro (elaboración de planes nacionales, establecimiento de sistemas y extensión de modelos), medio (implementación de proyectos modelo a nivel regional) y micro (participación de los estratos pobres en los procesos de desarrollo).

### **3-1-2 Puntos que hay que Cuidar al Implementar la Cooperación para la Reducción de la Pobreza**

Si las acciones de cooperación se dirigen única y exclusivamente a los estratos pobres, pueden recibir rechazos de parte de otros estratos sociales o crear una conciencia negativa de sí mismos entre la gente pobre. Éste es un riesgo que hay que tomar en cuenta.

Por otra parte, los factores causantes de la pobreza tienen una relación muy estrecha con la historia y la cultura de una nación o de una región con frecuencia; por eso es muy importante utilizar los recursos humanos de las ONGs, que conocen muy bien las costumbres y el idioma de la región, y evitar, hasta donde sea posible, a la introducción de recursos humanos provenientes del extranjero, incluso, desde el punto de vista de la sustentabilidad.

Además, es necesario definir una escala y un periodo de cooperación adecuados para un proyecto, después de analizar el organismo implementador de parte del país receptor y los actores involucrados en el proyecto.

## **3-2 Temas Pendientes de Discusión para el Futuro**

### **3-2-1 Perspectiva del Apoyo a la Reducción Integral de la Pobreza**

Para reducir la pobreza, es necesario tener un acercamiento integral; esto significa que debemos apoyar el crecimiento económico y el desarrollo social de un país en vías de desarrollo de manera equilibrada. Para eso, se considera importante fomentar las medidas dirigidas al “crecimiento económico que beneficie a los pobres (Pro-poor growth)”.

Los factores causantes de la pobreza son de diversa índole dependiendo del país y de la región; las medidas de reducción de la pobreza deben ser discutidas e implementadas de modo integral por país y por región. Debemos tener un sistema que permita estudiar todos los sectores relacionados con la reducción de la pobreza de un país en forma horizontal, para establecer acciones integrales para cada país.

### **3-2-2 Convertir la Reducción de la Pobreza en una Preocupación Constante de Todas las Actividades de la JICA**

Para ampliar y fortalecer las acciones de cooperación para la reducción de la pobreza, es necesario definir,

con claridad, los proyectos para la reducción de la pobreza entre todos los proyectos que realiza la JICA. Es importante construir un sistema que facilite la formulación, la implementación y el monitoreo de los proyectos desde la perspectiva de la reducción de la pobreza. Hay que estudiar la posibilidad de comisionar la operación de los proyectos para la reducción de la pobreza a las ONGs, a los especialistas e intelectuales o a las entidades autónomas locales.

Para integrar la perspectiva de la reducción de la pobreza en todas las actividades de la JICA, es necesario estimar, desde antes de la ejecución de un proyecto, sus efectos positivos o negativos sobre los estratos pobres, y tomar las medidas necesarias para evitar cualquier impacto negativo.

### **3-2-3 Coordinación con las Organizaciones Ejecutoras de las Medidas de Reducción de la Pobreza; Formación de Recursos Humanos**

Para la reducción de la pobreza, es indispensable un acercamiento multifacético; se requiere que los diversos actores colaboren con el mismo objetivo. Para que la JICA pueda realizar actividades de cooperación en el área de la reducción de la pobreza, es necesario coordinarse con las ONGs y los especialistas conocedores de la región, o con las entidades autónomas locales. Otro punto muy importante es la formación de recursos humanos que puedan trabajar en la elaboración de planes, políticas y sistemas para la reducción de la pobreza, así como en las áreas de estudio sociológico y económico, y de organización y empoderamiento de los habitantes.

### **3-2-4 Accumulación y Emisión de Información sobre los Esfuerzos para la Reducción de la Pobreza de la JICA**

Es imprescindible la coordinación y colaboración de muchas personas en las actividades de reducción de la pobreza. Para que la cooperación se lleve a cabo sin sobresaltos, es necesario que la JICA emita información sobre sus actividades de cooperación para la reducción de la pobreza, y tener prevista la coordinación con otras personas e instituciones en sus programas de trabajo. También será necesario disponer del personal para la emisión de información y para la coordinación con otros entes donantes.

