

# Enfoques para la Planeación Sistemática de los Proyectos de Desarrollo

## Promoción de la Pequeña y Mediana Empresa



Diciembre 2004

JICA

Agencia de Cooperación Internacional del Japón  
Instituto para la Cooperación Internacional

IIC
JR
04-25

ISBN4-902715-09-0

Enfoques para la Planeación Sistemática de los Proyectos de Desarrollo

Promoción de la Pequeña y Mediana Empresa

Diciembre 2004

IIC/JICA

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

**Promoción de la Pequeña y Mediana Empresa**

Diciembre 2004

JICA

Agencia de Cooperación Internacional del Japón  
Instituto para la Cooperación Internacional

A partir del 2002, la JICA se refiere a algunos de sus esquemas como “Proyectos de Cooperación Técnica”. Sin embargo, para evitar confusiones, este informe utiliza los nombres convencionales de los esquemas, incluyendo el de “Cooperación Técnica Tipo Proyecto”.

Igualmente, en este informe se utilizan los esquemas de colaboración conjunta con ONGs tales como el Programa de Empoderamiento Comunitario y el Programa de Socios de JICA, aunque a partir del inicio del 2002 se denominan “Cooperación Técnica Comunitaria”.

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 republicado sin la autorización previa de la JICA.

---

Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA)  
Instituto para la Cooperación Internacional (IFIC)  
Ichigaya Honmura-cho 10-5, Shinjuku-ku, Tokio, 162-8433, Japón  
Fax: +81-3-3269-2185  
E-mail: [iictae@jica.go.jp](mailto:iictae@jica.go.jp)

---

## Prefacio

La Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) promueve la adopción de enfoques específicos por país y por asunto mediante la formulación de los Programas por Países de JICA, la implementación de los Estudios de Solicitudes por Tema de JICA y la elaboración de Lineamientos Temáticos de JICA para crear operaciones más efectivas y eficientes de la AOD. Sin embargo, para mejorar los Programas por País de JICA y tratar los asuntos de desarrollo prioritarios es necesaria una formulación adecuada de los programas y proyectos con base en la percepción fundamental de los enfoques efectivos de los asuntos de desarrollo y de los asuntos y circunstancias únicos de cada país seleccionado. Por tanto, es necesario subrayar las esferas de objetivos a las que JICA se puede comprometer. La acción mencionada se llevará a cabo al establecer métodos confiables para conocer las condiciones reales de cada país objeto con base en un enfoque sistemático de los asuntos de desarrollo.

El presente informe aplica un enfoque sistemático a cuatro asuntos de desarrollo importantes: educación básica; medidas contra el VIH/SIDA; promoción de la pequeña y mediana empresa (PyME) y desarrollo rural. Este estudio intenta encontrar métodos efectivos para promover enfoques específicos por país al dar importancia a los enfoques de asuntos específicos que se han identificado. También se analizan algunos ejemplos importantes de indicadores relacionados con la planeación, el monitoreo y la evaluación. Por último, los estudios analizan las medidas anteriores de JICA y resumen las tendencias notables, asuntos y operaciones principales en las Gráficas de Objetivos de Desarrollo.

Una Red Temática de la Agencia desarrollará los resultados de este estudio, mismos que se aplicarán al proceso de creación de los Lineamientos Temáticos de JICA. Se debe alentar la sistematización de otros asuntos importantes y del desarrollo de enfoques por asuntos específicos, mismos que pueden satisfacer las solicitudes de las oficinas en el extranjero de JICA. Es importantísimo compartir una percepción común sobre los asuntos de desarrollo no sólo dentro de JICA sino con otras instituciones de asistencia. Las operaciones de colaboración y cooperación se deben promover con base en dicha percepción común.

Para conducir el estudio y preparar este informe se estableció una fuerza de trabajo presidida por el Sr. Hiroshi Kato, Director de JICA, División de Planeación, Primer Departamento Regional, compuesta por miembros del personal y especialistas en desarrollo de JICA. Un número considerable de personal interno y de expertos externos también contribuyó con sus valiosos comentarios en el bosquejo intermedio del informe. Por lo tanto, quisiera aprovechar la oportunidad para agradecer la colaboración de todos ellos.

Por último, espero sinceramente que el informe sea un paso valioso en el desarrollo de los enfoques específicos por asunto.

Mayo, 2002

Keiichi Kato

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 el Desarrollo y Asistencias de la JICA</b>	
AOD	Asistencia Oficial para el Desarrollo: Auspiciada por el gobierno u organizaciones de asistencia establecidas por el gobierno.
Asistencia para Proyectos Comunitarios (Japón)	Un esquema del Ministerio de Relaciones Exteriores del Japón y de las embajadas japonesas a solicitud de las autoridades locales de los países en vías de desarrollo. Su propósito es apoyar proyectos relativamente pequeños que no se pueden atender mediante la Cooperación Financiera no Reembolsable.
Capacitación Focalizada a un País Específico (JICA)	Capacitación focalizada a un país específico realizada en Japón con el objetivo de incrementar la capacidad de los países receptores.
Capacitación Nacional Local (Capacitación en Segundos Países) (JICA)	Capacitación de grupo realizada en Japón para incrementar los efectos de la cooperación técnica japonesa. El concepto es que Japón es el “primer país”, el receptor de la tecnología japonesa es el “segundo país” y los países en desarrollo cercano son el “tercer país”.
Capacitación para Terceros Países (JICA)	Un curso de capacitación que invita a sujetos participantes de países en vías de desarrollo a visitar países en desarrollo cercanos relativamente avanzados, utilizando recursos humanos locales capacitados bajo la cooperación técnica japonesa. El concepto es que Japón es el “primer país”, el receptor de la tecnología japonesa es el “segundo país” y los países en desarrollo cercano son el “tercer país”.
Carta de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (Japón)	Una carta que estableció el gobierno de Japón en 1992 para reunir un apoyo más amplio para la AOD de Japón mediante la mejor comprensión tanto local como en el extranjero y para implementarla más efectiva y eficientemente. Japón le brinda importancia central al apoyo de los esfuerzos propios de los países en vías de desarrollo hacia su despegue económico con base en la idea de que la asistencia era parte de la estrategia exterior de Japón durante el período posterior a la Guerra Fría.
Cooperación Técnica Tipo Proyecto (JICA)	Un esquema de cooperación técnica planeado, implementado y evaluado dentro de un período de cooperación de 3 a 5 años. El esquema incluye el envío de expertos japoneses, la aceptación de contrapartes como becarios y otorgamiento de equipo.
Costo Local	Costos que los receptores deben sufragar en la implementación y administración del proyecto.
Curso Colectivo (JICA)	Capacitación de grupo realizada en Japón para incrementar los efectos de la cooperación técnica japonesa.
Enfoque Sectorial Amplio	<b>Sector Wide Approaches (SWAps):</b> Enfoque para desarrollar y proporcionar asistencia de acuerdo con un plan creado por el gobierno receptor con donadores bilaterales y multilaterales sobre una base sectorial como por ejemplo, los sectores de educación y salud. Se implementó principalmente en países africanos.
Estudio de Plan Maestro (M/P) (JICA)	Un estudio para elaborar un plan de desarrollo integral sobre un país o región específica o un plan a largo plazo sobre un sector específico.
Estudios para el Desarrollo (JICA)	Apoya la formulación de planes para proyectos públicos que contribuyan al avance social y económico en los países en vías de desarrollo. Los tipos principales de Estudios para el Desarrollo son Estudios de Plan Maestro (M/P), estudios de Factibilidad (F/S) y preparación de datos básicos.
Estudios para el Desarrollo Básico Local (JICA)	Estudios a pequeña escala para formular un plan de desarrollo básico, análisis de los datos básicos relevantes y/o un estudio suplementario de las estadísticas oficiales. Las oficinas en el extranjero iniciaron su implementación con ayuda de consultores locales.
Incremento de la Capacidad	Incremento de la capacidad de implementación y organización en respuesta a la creación de instituciones. Formación de la capacidad de auto administración en la implantación de los sujetos ejecutores.
Iniciativa para el Desarrollo Africano	Evaluación del gobierno japonés en 1996 sobre asuntos de desarrollo de África no anunciados. Los tres pilares de esta visión son (1) la Segunda Conferencia Internacional de Tokio sobre el Desarrollo de África II (TICAD II), (2) el Desarrollo de Recursos Humanos en África y (3) la Erradicación de la Polio.
IT	<b>Information and Communication Technology:</b> Tecnología de la Información y las Comunicaciones. Tecnología relacionada con las computadoras y redes.

Termino/Sigla	Explicación Resumida
JOCV (JICA)	Japan Overseas Cooperation Volunteers: Voluntarios Japoneses para la Cooperación con el Extranjero. Un sistema de voluntarios establecido en 1965 que envía voluntarios entre 20 y 39 años de edad a los países en vías de desarrollo. Se han enviado aproximadamente 23,000 voluntarios a 76 países en vías de desarrollo.
MDGs	Millennium Development Goals: Metas de Desarrollo del Milenio. Se acordó en la Asamblea General de las Naciones Unidas (Cumbre del Milenio), con base en la Nueva Estrategia del Desarrollo del DAC*, en septiembre del 2000. Las metas para 2015 son (1) erradicar la pobreza extrema y el hambre; (2) lograr la enseñanza primaria universal; (3) promover la igualdad de 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 sostenibilidad del medio ambiente; (8) fomentar una asociación mundial para el desarrollo.
Nueva Estrategia de Desarrollo del DAC (Comité de Asistencia para el Desarrollo)	Estrategia de desarrollo del DAC* a largo plazo dirigida al siglo 21, adoptada en una reunión de alto nivel en 1996. Las características principales de la estrategia son el énfasis en la conciencia de la iniciativa del esfuerzo propio de los países en vías de desarrollo y el espíritu global de socios; el establecimiento de metas de desarrollo específicas, tales como reducir a la mitad la proporción de la población que se encuentra en situación de pobreza extrema en el mundo para el 2015. La estrategia aumenta el porcentaje de inversión destinada a la infraestructura social y busca racionalizar y descentralizar las instituciones de implementación en los países receptores.
ONG	Organización No Gubernamental
Política a Mediano Plazo de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD)	Un lineamiento sistemático y específico a cinco años sobre la ODA de Japón desde 1999, con el propósito de implementar la asistencia efectiva y eficientemente.
Préstamo en Dos Etapas (Japón)	Two-step Loan: Créditos otorgados por instituciones financieras de desarrollo donde el dinero se presta directamente o a través del gobierno a las Pequeñas y Medianas Empresas y al sector agrícola de un país.
Préstamo no Atado	Untied Loan: Créditos en los que cualquier país puede proporcionar bienes y servicios relativos a dichos créditos.
Programa de Empoderamiento Comunitario (JICA)	Provisión de asistencia a través de las ONGs (Organizaciones no Gubernamentales) locales en materia de salud materno infantil, bienestar para personas de edad avanzada, con discapacidad, niños y otros programas de mitigación de la pobreza. Únicamente los países que cuentan con oficinas de JICA son elegibles. Se implementó en 1997.
Programa de Socios para el Desarrollo de JICA	Un esquema donde JICA solicita a las ONGs, los gobiernos locales y las universidades japoneses con experiencia en cooperación internacional para atender las demandas diversificadas de ayuda a nivel regional de los países en vías de desarrollo y brindar asistencia para el desarrollo esmerada a las comunidades.
Programa de Socios para el Desarrollo de Pequeña Escala (JICA)	Cooperación que JICA comisiona a las ONGs, gobiernos locales y universidades para brindar una asistencia más detallada y cuidadosa. Su período de implementación máximo es de 1 año con un capital de operación inferior a 10 millones de yenes.
Programa Sectorial	Sector Program (SP): Un programa sectorial o subsectorial coordinado por los participantes de asistencia para el desarrollo incluyendo donadores bajo la conciencia de la propia iniciativa del país receptor.
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper: Documento de Estrategia para la Reducción de la Pobreza. Documentos de estrategia para reducir la deuda de los países pobres muy endeudados (HIPC). El concepto se introdujo y acordó en la Asamblea General del Banco Mundial* y el FMI* en 1999. Su propósito es la aplicación efectiva de recursos financieros generados por medio de medidas de reducción de obligaciones para el desarrollo adecuado de actividades y reducción de la pobreza.
TICAD	Tokyo International Conference on African Development: Conferencia Internacional de Tokio sobre el Desarrollo de África. Se trata de una iniciativa regional para África que inició en 1993. La primera conferencia para el desarrollo de África se llevó a cabo en Tokio en octubre de 1993 a instancias del gobierno de Japón, las Naciones Unidas y la Coalición Global para África (GCA).
<b>Organismos Internacionales-Instituciones de Asistencia</b>	
AOTS	Association for Overseas Technical Scholarship: Asociación de Becas Técnicas de Ultramar (Japón).

Termino/Sigla	Explicación Resumida
Banco Mundial	World Bank: Es la denominación común de 2 instituciones que son. El Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (IBRD) y la Asociación Intenacional para el Desarrollo (IDA). Adicionando además a la Corporación Financiera Internacional (IFC), Agencia para la Garantía de Inversiones Multilaterales (MIGA) y el Centro Internacional para la Solución de Conflictos sobre las Inversiones (ICSID) se le denomina Grupo Banco Mundial.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
DAC	Development Assistance Committee: Comité de Asistencia para el Desarrollo. Coordina las políticas de asistencia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)* hacia los países en vías de desarrollo. Uno de los tres comités más importantes junto con los Comités de Comercio y de Política Económica. Cuenta con 23 países miembros.
DFID	Department for International Development: Ministerio de Desarrollo Internacional en el Reino Unido.
FMI	Fondo Monetario Internacional: Establecido en 1944, el Fondo apoya las finanzas internacionales junto con el Banco Mundial. Los objetivos del Banco Mundial son la reconstrucción y el desarrollo, mientras que los del FMI son el otorgamiento de créditos necesarios para fijar tasas de cambio y estabilizar monedas.
JBIC	Japan Bank for International Cooperation: Establecido en 1999 a través de la integración del Export-Import Bank of Japan y del Fondo de Cooperación Económica de Ultramar.
JETRO	Japan External Trade Organization: Organización de Comercio Exterior del Japón.
JICA	Japan International Cooperation Agency: Agencia de Cooperación Internacional del Japón.
JODC	Japan Overseas Development Corporation: Corporación para el Desarrollo de Comercio e Exterior del Japón.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos: Establecida en 1961 como una reorganización de la OEEC (Organización de Cooperación Económica Europea) establecida en 1948, para reconstruir la economía europea. Sus objetivos son el crecimiento económico y la asistencia para el desarrollo, así como el objetivo más amplio del libre comercio multilateral. Cuenta con 30 países miembros.
OMC	Organización Mundial de Comercio: Una organización primordial de comercio internacional que cuenta con 142 países ó áreas miembros (hasta julio del 2001). Establecida en enero de 1995.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
Reunión de Alto Nivel del DAC	Reunión que se celebra una vez al año para discutir y decidir asuntos importantes con personal de desarrollo de alto nivel de los países miembros del DAC. En la reunión de 1996, se adoptó como meta reducir a la mitad la tasa de pobreza al nivel de los 1990's para el año 2015.
USAID	United States Agency for International Development: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.
<b>Promoción de la Pequeña y Mediana Empresa (PyME)</b>	
BDS	Business Development Service: Servicio de Desarrollo de Negocios. Asistencia para reforzar los recursos administrativos de las pequeñas y medianas empresas.
Campo de Acción Iguatario	Ambiente de negocios que promueve la competencia libre y justa.
Capital de Riesgo	Fondos que proporcionan instituciones financieras a las empresas que acaban de iniciar operaciones.
Contratación de Personal Externo	Outsourcing: Empleo de mano de obra externa para que desempeñe operaciones que anteriormente realizaba una fuerza de trabajo interna.
Divulgación	Proceso mediante el cual una empresa que emite acciones o valores revela información relativa a su situación financiera y a sus políticas de negocios.
Funciones de Agrupamiento	Cluster Functions: La reactivación de una industria regional concentrada en un área e industria específicas.
Gobierno Corporativo	El contenido y proceso de toma de decisiones en la administración de una empresa que intenta reflejar debidamente la intención y utilidades de los dueños y/o accionistas de la empresa.



Termino/Sigla	Explicación resumida
Instalaciones de Incubación	Instalaciones y establecimientos que proporcionan espacio, fondos, recursos humanos y servicios de consultoría de administración para ayudar a la gente con espíritu empresarial a establecer un negocio.
Mercado de Nicho	Un mercado específico con potencial de expansión.

La terminología que tiene un asterisco (\*) en esta tabla está resumida

Fuente: “Imidas 2002” y “Diccionario de términos *IT* y palabras *Katakana*” (*Dictionary of IT Terms and Katakana words*), Shueisha, “Terminología de Cooperación Internacional” (*Terminology on International Cooperation (Kokusai Kyoryoku Yogo-shu)*), Reporte de Desarrollo Internacional (*International Development Journal*), “Ayuda Oficial de Desarrollo de Japón 2000” (*Japan’s Official Development Assistance 2000*), el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Informe Anual y los informes de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón.

## Fuerza de Trabajo

La fuerza de trabajo del estudio se compone de los miembros del equipo de JICA que se mencionan a continuación. La fuerza de trabajo se dividió por cada asunto y cada grupo fue responsable del borrador de cada artículo. El grupo de estudio recibió cooperación de los miembros del equipo de los Departamentos Regionales a través de comentarios a los borradores. El informe del estudio final se completó como resultado de una modificación elaborada del borrador intermedio con base en un número considerable de comentarios internos y externos.

### <Miembros del Grupo de Estudio>

<b>Jefe</b>	<b>Hiroshi Kato</b> Director, División de Planeación, Departamento Regional I.
<b>Subjefe</b>	<b>Kazuhide Nagasawa</b> Director, Oficina de Evaluación y Monitoreo del Posproyecto, Departamento de Planeación y Evaluación.
<b>Subjefe/ Desarrollo Rural</b>	<b>Eiji Inui</b> Director, Primera División de Cooperación Técnica, Departamento de Cooperación para el Desarrollo Social.
<b>Trabajo de Resumen</b>	<b>Hideyuki Yoshida</b> División de Planeación y Coordinación, Departamento de Planeación y Evaluación (a partir de noviembre del 2001). <b>Takayuki Ando</b> Director Asistente, División de Asuntos Globales, Departamento de Planeación y Evaluación (a partir de agosto del 2001). <b>Naoto Okawa</b> Director Asistente, Oficina de Evaluación y Monitoreo del Posproyecto, Departamento de Planeación y Evaluación (hasta diciembre del 2001). <b>Norio Yonezaki</b> División de Sudamérica, Departamento Regional III. <b>Koji Makino</b> Director Asistente, Primera División de Investigación y Desarrollo, Instituto para la Cooperación Internacional. <b>Kanako Adachi</b> Segunda División de Investigación y Desarrollo, Instituto para la Cooperación Internacional (también es miembro del secretariado).
<b>Educación Básica</b>	<b>Nobuko Kayashima</b> Director, División de Capacitación, Centro Internacional de Capacitación de Actividades Pesqueras de Kanagawa. <b>Toshio Murata</b> Especialista en Desarrollo, Instituto para la Cooperación Internacional. <b>Hiromasa Hattori</b> Especialista Asociado, Segunda División de Investigación y Desarrollo, Instituto para la Cooperación Internacional. <b>Kazuro Shibuya</b> Segunda División de Cooperación Técnica, Departamento de Cooperación para el Desarrollo Social (hasta noviembre del 2001).

**Yoshika Hirata**

Especialista Asociado, Oficina de Evaluación y Monitoreo del Posproyecto,  
Departamento de Planeación y Evaluación.

\*El Sr. **Atsushi Matachi**, un Especialista Asociado, División de Asuntos Globales,  
Departamento de Planeación y Evaluación (hasta noviembre del 2001) también contribuyó  
con el estudio sobre este tema.

**VIH/SIDA**

**Hisakazu Hiraoka**

Primera División de Cooperación Médica, Departamento de Cooperación Médica.

**Katsuichiro Sakai**

Director Asistente, Segunda División de Cooperación Médica,  
Departamento de Cooperación Médica.

**Goro Yamada**

Especialista Asociado, Segunda División de Cooperación Médica,  
Departamento de Cooperación Médica (a partir de agosto del 2001).

**Yukinori Ito**

Especialista Asociado, División de Planeación y Coordinación,  
Departamento de Planeación y Evaluación.

**Sachiko Imoto**

Oficina de Evaluación y Monitoreo del Posproyecto,  
Departamento de Planeación y Evaluación.

**Promoción de las  
PyMEs**

**Takumi Ueshima**

Director, División de Estudios para el Desarrollo Industrial,  
Departamento de Estudios para el Desarrollo Minero e Industrial.

**Mikiya Saito**

División de Planeación, Departamento de Estudios para el Desarrollo Minero e Industrial.

**Noriko Takahashi**

Especialista Asociado, División de Estudios para el Desarrollo Industrial,  
Departamento de Estudios para el Desarrollo Minero e Industrial.

**Takuo Karasawa**

Oficina de Evaluación y Monitoreo del Posproyecto,  
Departamento de Planeación y Evaluación (hasta agosto del 2001).

**Nozomi Iwama**

Oficina de Evaluación y Monitoreo del Posproyecto,  
Departamento de Planeación y Evaluación (a partir de agosto del 2001).

**Desarrollo Rural**

**Ryoichi Nambu**

División de Planeación, Departamento de Cooperación para el Desarrollo Social.

**Manabu Aiba**

Director Asistente, División de Planeación,  
Departamento de Estudios para el Desarrollo de la Agricultura, la Silvicultura y la Pesca.

**Nobuyuki Kobayashi**

Director Asistente, División de Estudios para el Desarrollo de la Agricultura,  
Departamento de Estudios para el Desarrollo de la Agricultura, la Silvicultura y la Pesca.

**Yasuto Takeuchi**

Director Asistente, División de Cooperación Técnica para la Agricultura,  
Departamento de Cooperación para el Desarrollo de la Agricultura

**Ayumu Oshima**

Oficina de Evaluación y Monitoreo del Posproyecto,  
Departamento de Planeación y Evaluación.

\*La Sra. **Yuko Ishibashi**, una Especialista Asociada, Segunda División para el Desarrollo  
Social, Departamento de Cooperación para el Desarrollo Social, también contribuyó con el  
estudio sobre este tema.

**Conservación del Ecosistema**    **Kazunobu Suzuki**  
División de Planeación, Departamento de Silvicultura y Medio Ambiente Natural.

**Ichiro Mimura**  
División de la Pesca y el Medio Ambiente,  
Departamento de Silvicultura y Medio Ambiente Natural.

**Daigo Koga**  
División de la Silvicultura y el Medio Ambiente,  
Departamento de Silvicultura y Medio Ambiente Natural.

**Koji Asano**  
Especialista Asociado, División de la Silvicultura y el Medio Ambiente,  
Departamento de Silvicultura y Medio Ambiente Natural.

**Haruko Kase**  
Oficina de Evaluación y Monitoreo del Posproyecto,  
Departamento de Planeación y Evaluación.

\* Este informe no contiene los resultados del estudio sobre este tema, pero estarán incluidos en los lineamientos que la Red Sectorial y Temática está preparando.

**Secretariado**        **Toshihiro Obata**  
Director, Segunda División de Investigación y Desarrollo,  
Instituto para la Cooperación Internacional.

**Kazuaki Sato**  
Director Asistente, Segunda División de Investigación y Desarrollo  
Instituto para la Cooperación Internacional.

**Ayue Matsumoto**  
Asistente de Investigación, Primera División de Investigación y Desarrollo,  
Instituto para la Cooperación Internacional.

**<Autores>**

Reseña: Promoción de Enfoques Específicos por País y por Asunto        **Kanako Adachi**  
Enfoques efectivos sobre la promoción de la Pequeña y Mediana Empresa (PyME)        **Takumi Ueshima**  
      **Mikiya Saito**  
      **Noriko Takahashi**

Nota: El contenido del informe de estudios no representa necesariamente el punto de vista de cada autor, ya que el informe se compiló con base en las discusiones de los grupos de estudio y en las opiniones de las secciones involucradas de JICA.

# Enfoques para la Planeación Sistemática de los Proyectos de Desarrollo < Promoción de la Pequeña y Mediana Empresa (PyME) >

## Índice

Prefacio	
Glosario de Vocabularios y Abreviaturas .....	i
Fuerza de Trabajo .....	v
<b>Reseña: Promoción de Enfoques Específicos por País y por Asunto</b>	
1. Antecedentes y Propósito del Estudio .....	1
1-1 Contextos Nacional e Internacional.....	1
1-2 Actividades de JICA para Adoptar Enfoques Específicos por País y por Asunto.....	2
1-3 Retos de JICA .....	2
1-4 Metas del Estudio .....	5
2. Gráfica de Objetivos de Desarrollo .....	6
2-1 Estructura de la Gráfica de Objetivos de Desarrollo .....	6
2-2 Importancia del Informe del Estudio .....	8
2-3 Relación entre la Gráfica de Objetivos de Desarrollo, el Programa por País de JICA y la Matriz de Desarrollo del Proyecto (PDM).....	8
3. Cómo Aplicar la Gráfica de Objetivos de Desarrollo.....	9
3-1 Formulación de un Programa por País de JICA y el Diálogo a Nivel de Trabajo con las Contrapartes .....	9
3-2 Consideración y Preparación de un Proyecto Individual.....	11
3-3 Coordinación de Asistencia .....	11
3-4 Evaluación .....	12
4. Perspectivas sobre la Asistencia en el Futuro.....	12
4-1 Desarrollo de Enfoques Específicos por Tema.....	13
4-2 Conocimiento Común sobre los Objetivos de Desarrollo .....	13
4-3 Sistematización de Indicadores y Establecimiento de Objetivos .....	14
<b>Referencias</b> .....	17

## **Enfoques Efectivos sobre la Promoción de la Pequeña y Mediana Empresa**

1. Reseña sobre la Promoción de la PyME.....	19
1-1 Situación y Temas Actuales de la Promoción de la PyME: Importancia de la Promoción de la PyME.....	19
1-2 Definición de Promoción de la PyME.....	20
1-3 Tendencias Internacionales.....	20
1-4 Asistencia de Japón en Materia de Promoción de la PyME.....	21
2. Concepto de Asistencia para la Promoción de la PyME.....	22
2-1 Temas de Promoción de las PyMEs.....	22
2-1-1 Temas Relacionados con la Creación de un Medio Ambiente de Negocios Favorable para el Crecimiento de las PyMEs.....	22
2-1-2 Temas Internos dentro de las PyMEs.....	24
2-2 Conceptos Básicos de la Asistencia.....	25
2-3 Enfoques Efectivos sobre la Promoción de las PyMEs.....	26
2-3-1 Formulación de una “Gráfica de Objetivos de Desarrollo”.....	26
2-3-2 Bosquejo de Explicaciones de una Gráfica de Objetivos de Desarrollo.....	28
Objetivo Estratégico de Desarrollo 1: Desarrollo y Operación de un Ambiente de Negocios Favorable para el Crecimiento de las PyMEs.....	28
Objetivo Estratégico de Desarrollo 2: Desarrollo de las PyMEs que Aumentan la Competitividad Industrial.....	39
Objetivo Estratégico de Desarrollo 3: Desarrollo de las PyMEs que Contribuyen a la Reactivación de las Comunidades Locales y a la Creación de Empleos ...	48
2-3-3 Prioridades de JICA.....	52
3. Hacia la Cooperación Futura.....	52
3-1 Puntos de Interés.....	52
3-2 Temas Hacia la Cooperación Futura.....	55

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

1. Planeación de las Políticas para la Promoción de la PyME y los Sistemas Legales Relacionados (Envío de Equipos de Expertos y Consultores).....	57
2. Planeación de la Promoción de las PyMEs (Estudio para el Desarrollo, Envío de Expertos).....	58
2-1 Plan para la Promoción de Industrias de Apoyo (Estudio para el Desarrollo, Envío de Expertos).....	59
2-2 Plan para la Promoción de Industrias Locales (Estudio para el Desarrollo, Envío de Expertos).....	60
2-3 Medidas de Planes Particulares (Estudio para el Desarrollo, Envío de Expertos).....	60
3. Actividades de Apoyo para la Promoción de las PyMEs (Cooperación Técnica Tipo Proyecto JICA).....	61
Tabla Anexo: Lista de Proyectos Relacionados con la Promoción de la Pequeña y Mediana Empresa (Ejemplos más Representativos).....	62

## **Anexo 2 Item de Verificación Básica..... 67**

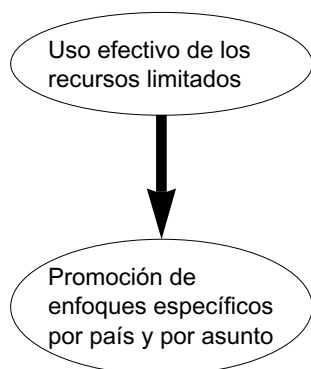
## **Referencias..... 71**

## **Gráfica de Objetivos de Desarrollo para la Promoción de la Pequeña y Mediana Empresa..... 73**



# Reseña: Promoción de Enfoques Específicos por País y por Asunto

## 1. Antecedentes y Propósito del Estudio

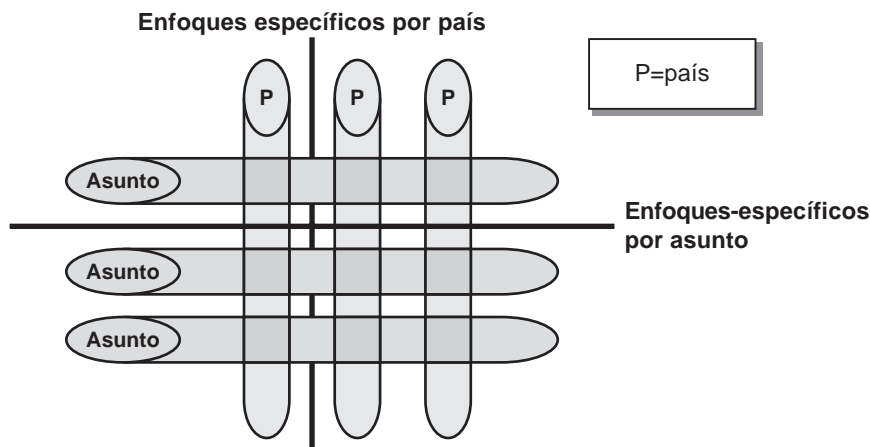


### 1-1 Contextos Nacional e Internacional

Existe una tendencia creciente en el campo internacional actual a alentar el uso más efectivo de recursos finitos para el desarrollo y así poder satisfacer las necesidades cada vez más diversificadas y globalizadas de los países en vías de desarrollo. El Documento de Estrategia para la Reducción de la Pobreza (PRSP) y el Programa Sectorial (SP) son dos ejemplos de los esfuerzos de colaboración de los donadores de asistencia para enfrentar los asuntos sobre el desarrollo. Ante el presupuesto de la Asistencia Oficial para el Desarrollo, JICA se ha visto en la necesidad de llevar a cabo actividades de cooperación más efectivas y eficientes. Por tanto, **se enfatizan las actividades de promoción específicas por país y por asunto para satisfacer las diversas necesidades de los países en vías de desarrollo.**

La Figura 1 muestra la relación entre los enfoque específicos por país y por asunto. La combinación propia de los enfoques es básica para las actividades de cooperación efectivas. Los principales donadores de asistencia, tales como el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) ya emplean y promueven enfoques específicos por país y por asunto cuando elaboran sus planes y estrategias de asistencia.

**Figura 1 Enfoques Específicos por País y por Asunto**





## 1-2 Actividades de JICA para Adoptar Enfoques Específicos por País y por Asunto

JICA adopta un enfoque específico por país cuando elabora los Programas por País de JICA y conduce los Estudios de Solicitudes por Tema de JICA. El establecimiento de Departamentos Regionales ajustó el marco de la institución hacia dichos enfoques. Además, JICA estableció la Red Temática de la Agencia para acumular conocimientos y experiencia por tema. La Red Temática de la Agencia creará Lineamientos Temáticos de JICA para afrontar los asuntos de desarrollo más importantes<sup>1</sup>. Se deberán utilizar dichos lineamientos para formular los Programas por País de JICA y para que se estudien los proyectos solicitados (Véase las Figuras 2 y 3).

## 1-3 Retos de JICA

Algunos de los Programas por País de JICA todavía no son un plan de cooperación efectivo por varias razones. Primero, el alcance de los asuntos para el desarrollo en los Programas varía muchísimo. Segundo, la lógica que formula los programas y proyectos de asistencia a partir de los asuntos para el desarrollo es diferente para cada país. Además, algunos de los Programas por País de JICA siguen siendo una mera combinación o categorización de proyectos actuales o anteriores más que un estudio detallado de la relación entre las “metas (resultados)” y los “medios (actividades)”. La falta de un conocimiento sistemático de los asuntos para el desarrollo evita la implementación efectiva de los Programas por País de JICA. El personal limitado en las oficinas en el extranjero puede agravar estos problemas, sobre todo cuando el personal intenta manejar asuntos sin contar con la experiencia necesaria para solucionarlos.

**Para mejorar el Programa por País de JICA es indispensable formular programas y proyectos adecuados con base en el conocimiento de los asuntos para el desarrollo y en los enfoques efectivos. Por tanto, JICA debe esclarecer sus programas para países específicos mediante el enfoque sistemático de cada asunto de desarrollo según la situación actual de cada país.** Los Lineamientos Temáticos de JICA cubrirán esta sistematización de asuntos. Es importante sistematizar los métodos de formulación de programas y proyectos por lo que se deben seleccionar los asuntos de desarrollo a partir de sectores prioritarios para incorporarlos dentro de los Lineamientos Temáticos de JICA.

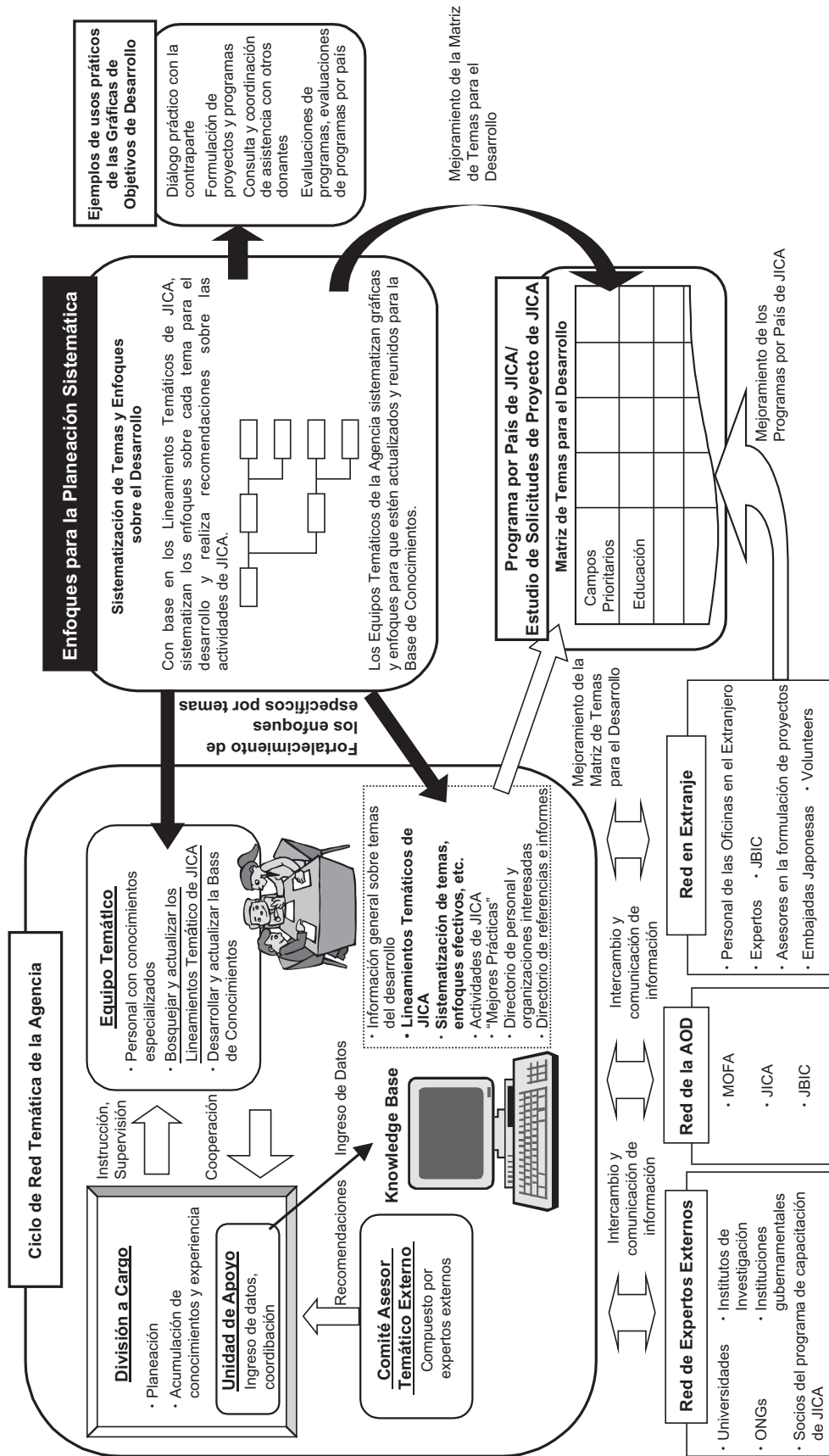
La elaboración lógica de los Programas por País de JICA con base en un conocimiento sistemático de los asuntos es crucial para la implementación y evaluación eficientes y efectivas.

<sup>1</sup> Para julio del 2001, 23 Redes Temáticas de la Agencia habrán esbozado 62 de los Lineamientos Temáticos de JICA.

**Figura 2 Crónica de la Promoción de Enfoques Específicos por País y por Asunto de JICA**

	Promoción de Enfoques Específicos por Asunto	Promoción de Enfoques Específicos por País
1998	<p><b>Establecimiento de un Comité Consultor Externo en materia de Programación por País y Región</b></p> <p>Comités Consultores Externos compuestos por expertos externos, para 6 países y 10 regiones considerados prioritarios. Su objetivo es brindar asesoría a JICA sobre países y regiones objeto</p>	
	<p><b>Establecimiento de un Sistema de Información sobre los Perfiles de los Países</b></p> <p>Sistema de información en la Intranet, construcción de una base de datos sobre las actividades de JICA y los perfiles básicos de cada país.</p>	
1999	<p><b>Lanzamiento de los Programas por País de JICA</b></p> <p>Borrador del programa de implementación del proyecto como plan básico de JICA, incluyendo sus programas de cooperación para abordar los temas para el desarrollo en el área de asistencia prioritaria.</p>	<p><b>Introducción de los Lineamientos Temáticos de JICA</b></p> <p>Decisión de crear lineamientos sobre los temas para el desarrollo más importantes; a partir de diciembre del 2001 se han creado 62 lineamientos correspondientes a varios asuntos.</p>
	<p><b>Lanzamiento de Estudios sobre las Solicitudes de Proyecto de JICA</b></p> <p>Los Estudios de Solicitudes de Proyecto sustituyen a los Estudios de Solicitudes con base en un Esquema, aclarando el estado de las medidas de cooperación en los sectores prioritarios clasificados por país.</p>	<p><b>Establecimiento de Comités Consultores Temáticos Externos</b></p> <p>Formado por expertos externos y establecido para abordar tres temas: la reducción de la pobreza; el género y el desarrollo y el apoyo a personas con discapacidades</p>
2000	<p><b>Establecimiento de Departamentos Regionales</b></p> <p>Establecimiento de 4 nuevos departamentos regionales para elevar la cooperación específica por país o área.</p>	
	<p><b>Lanzamiento de la Consideración para Introducir el Manejo del Conocimiento</b></p> <p>Establecimiento del “Comité Preparatorio para Promover el Manejo del Conocimiento en JICA”, e inicio de estudios sobre la manera necesaria de acumular, integrar, compartir y utilizar conocimientos para la planeación e implementación de proyectos.</p>	
2001		<p><b>Introducción de la Red Temáticas de la Agencia</b></p> <p>Decisión de establecer 23 redes para recabar conocimientos y experiencia y poder tratar los asuntos para el desarrollo.</p>

Figura 3 Diagrama de Relación de las Medidas de JICA para Promover los Enfoques Específicos por País y por Tema



Las evaluaciones de proyectos de mejor calidad y la retroalimentación de los resultados de los proyectos son muy importantes para llevar a cabo proyectos de cooperación más eficientes y efectivos<sup>2</sup>. A pesar de su considerable experiencia en la evaluación de proyectos, JICA acaba de empezar a establecer métodos de evaluación para los programas por país y por tema. Es necesario que JICA mejore la calidad de los programas por país y de las evaluaciones por asunto y que utilice los resultados para formular mejores proyectos. Los estudios sobre indicadores de evaluación y métodos contribuirán con este propósito. **JICA debe evaluar la viabilidad y los efectos de sus actividades con base en las Matrices de Objetivos para el Desarrollo que aclaran la relación entre las “metas (resultados)” y los “medios (actividades)”**.

Como agencia administrativa independiente, JICA deberá ser más responsable de su propio desempeño.

A consecuencia de la decisión del consejo del 19 de diciembre del 2001 sobre el “Plan de Reorganización y Racionalización de las Instituciones Públicas Especiales”, JICA se convertirá en una Agencia Administrativa Independiente en unos años. La transformación de JICA de Institución Pública Especial a Agencia Administrativa Independiente mejoró sus métodos de evaluación. Actualmente, las Agencias Administrativas Independientes tienen la obligación de informar sobre su trabajo y evaluaciones en planes intermedios y anuales, sobre todo en materia del ‘manejo de proyectos orientados a los resultados’. Para el manejo de proyectos orientados a los resultados, JICA debe formular planes de resultados predecibles e implementar, supervisar y evaluar los proyectos.

#### 1-4 Metas del Estudio

Este estudio está diseñado para promover enfoques específicos por país al mejorar los enfoques específicos por asunto y al abordar de manera efectiva los asuntos para el desarrollo en el extranjero que se consideran prioritarios. **Se sistematizaron cuatro asuntos principales para el desarrollo, la educación básica, el VIH/SIDA, la promoción de la pequeña y mediana empresa (PyME) y el desarrollo rural<sup>3</sup>, y se crearon sus Gráficas de Objetivos de Desarrollo que presentan métodos de enfoque efectivos. Además, las gráficas señalan los indicadores que se deben consultar para la planeación, supervisión y evaluación de las actividades de JICA. El estudio también analiza las actividades de JICA, presenta proyectos importantes y examina asuntos fundamentales.** Estos asuntos se seleccionaron porque ya se terminó el bosquejo de los Lineamientos Temáticos de JICA para ellos. Estos asuntos designados se tomaron de los cuatro sectores principales: educación, cuidados de salud y médicos, desarrollo agrícola y rural y la promoción de la pequeña y mediana empresa (PyME). Muchos de los Programas por País de JICA

Se bosquejaron matrices sobre asuntos tales como la educación básica, el VIH/SIDA, el desarrollo rural y la promoción de las PyMEs.

<sup>2</sup> El Grupo Revisor de Evaluaciones para la Asistencia y el Comité de Trabajo sobre Investigación de la Evaluación (2000).

<sup>3</sup> Aunque los asuntos de desarrollo seleccionados inicialmente incluían la ‘conservación del ecosistema’, este informe no toca este asunto. El grupo de estudio decidió reflejar la sistematización de este asunto en los lineamientos actuales.

consideran dichos sectores como extremadamente prioritarios<sup>4</sup>.

Se tomaron cuatro asuntos principales como ejemplos para este estudio. Cuando la sistematización se considere útil, todos los asuntos se deberán sistematizar de manera similar. Por cierto que el bosquejo intermedio del estudio recibió muchos comentarios favorables, tales como “La sistematización del desarrollo es bastante útil y es necesario aumentar el número de asuntos a considerar”. Trataremos de satisfacer solicitudes como la anterior.

## 2. Gráfica de Objetivos de Desarrollo

### 2-1 Estructura de la Gráfica de Objetivos de Desarrollo

Para lograr una sistematización completa de la estructura de asuntos de desarrollo y los posibles enfoques ante los mismos, se utiliza una Gráfica de Objetivos de Desarrollo que divide los cuatro asuntos principales en Objetivos, Objetivos Intermedios, Sub-metas de los Objetivos Intermedios y Proyecto de Ejemplos de las Actividades. La Gráfica también muestra la relación entre ‘metas y medios’. Cada uno de los símbolos “○”, “◐”, “◑”, y “×” que aparecen en las columnas de “Ejemplos de Actividades” indica la frecuencia con que JICA ha implementado proyectos similares. (Se incluye algunos ejemplos que los donadores no pueden realizar.) Los símbolos se clasifican de la siguiente manera:

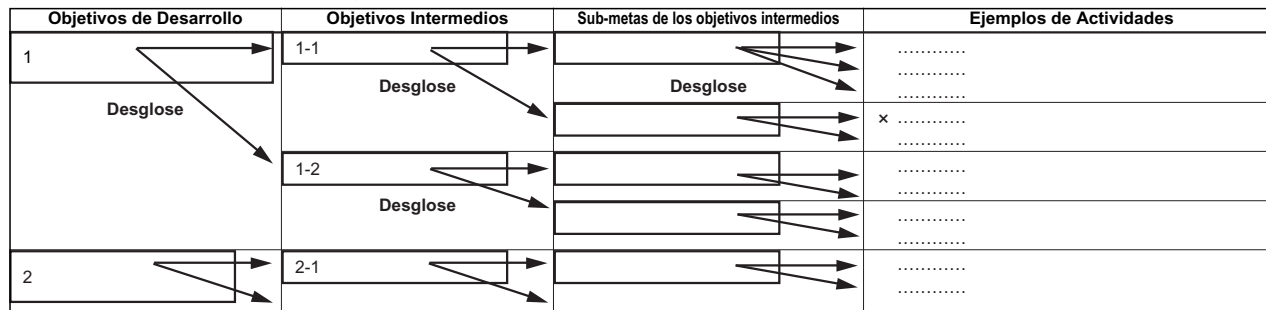
- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>○ : JICA tiene mucha experiencia</li><li>◐ : JICA tiene cierta experiencia</li><li>◑ : JICA tiene experiencia como un componente de proyectos</li><li>× : JICA tiene poca experiencia</li></ul> |
|---|

En la Figura 4, cada columna muestra la clasificación de un asunto en “Objetivos de Desarrollo”, “Objetivos Intermedios” y “Sub-metas de los Objetivos Intermedios”. La Figura 5 es un ejemplo de una Gráfica de Objetivos de Desarrollo. Se incluye una gráfica completa que cubre todas las clasificaciones, de “Objetivos de Desarrollo” a “Ejemplos de Actividades”.

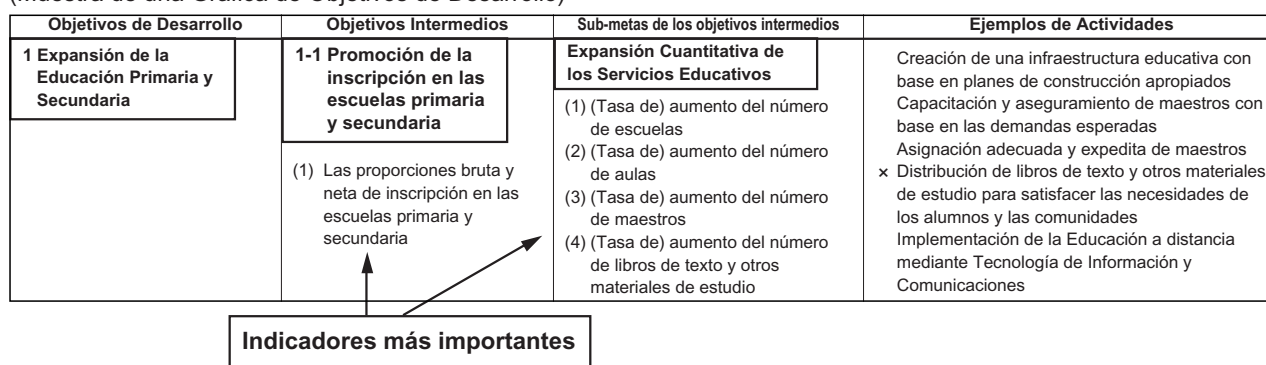
<sup>4</sup> Sin embargo, el asunto de ‘desarrollo rural’ necesita más examen. En lo sucesivo será necesario clasificar y sistematizar el asunto de acuerdo con los lineamientos de ‘desarrollo rural’ y ‘reducción de la pobreza’ ya que el informe se bosquejó antes de completar este proceso.

**Figura 4 Gráfica de Objetivos de Desarrollo**

(Estructura lógica de una gráfica)

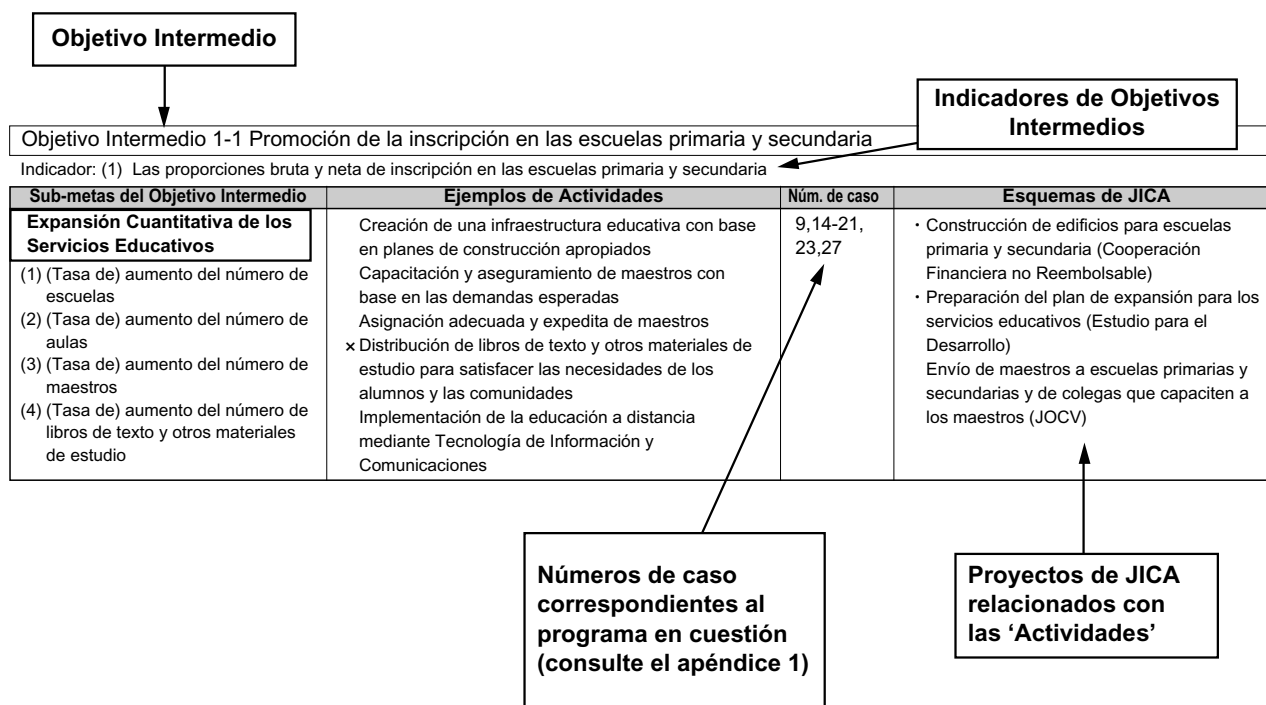


(Muestra de una Gráfica de Objetivos de Desarrollo)



\* Los números entre paréntesis son los indicadores más importantes

**Figura 5 Muestra de una Gráfica de Objetivos de Desarrollo**  
**Objetivo de Desarrollo 1 “Expansión de la Educación Primaria y Secundaria”**



Los próximos Lineamientos Temáticos de JICA van a incluir este informe y la Red Temática de la Agencia lo va a desarrollar.

## 2-2 Importancia del Informe del Estudio

Para poder describir asuntos de desarrollo completos, este informe presenta una gráfica completa que incluye algunos de los asuntos que no son prioritarios en JICA. Con base en esta premisa, el grupo de estudio hizo algunas sugerencias sobre los proyectos prioritarios de JICA.

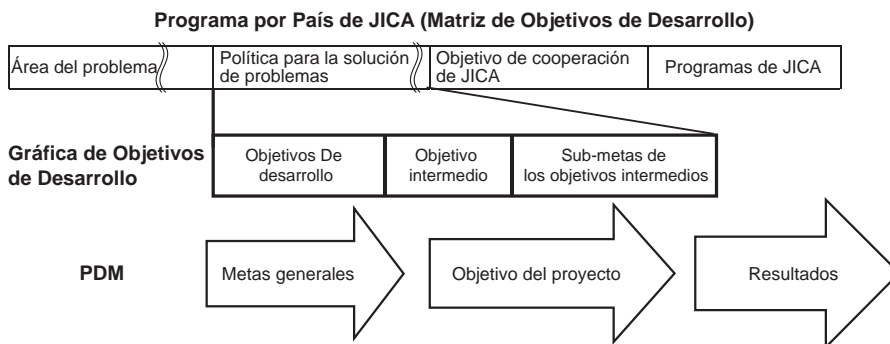
**El resultado de este informe del estudio se incluirá en los Lineamientos Temáticos de JICA y en su Base de Conocimiento. Después, la Red Temática de la Agencia lo revisará y mejorará periódicamente con base en lecciones futuras tomadas de proyectos y estudios de cooperación.** Sin embargo, algunos equipos o divisiones de estudio de temas ya empezaron a crear y considerar los Lineamientos Temáticos de JICA. El grupo de estudio espera que la creación y revisión de los lineamientos se realice tomando en cuenta sus recomendaciones.

## 2-3 Relación entre la Gráfica de Objetivos de Desarrollo, el Programa por País de JICA y la Matriz de Desarrollo del Proyecto (PDM)

En general, la relación entre la Gráfica de Objetivos de Desarrollo y el Programa por País de JICA varía dependiendo de las condiciones específicas de cada país y sector. Cada “Asunto de Desarrollo”, “Objetivo de Desarrollo”, “Objetivo Intermedio” y “Sub-meta de los Objetivos Intermedios” en una Gráfica de Objetivos de Desarrollo es una división de la “Política y Dirección para la Solución de Asuntos” de una Matriz de Objetivos de Desarrollo en un Programa por País de JICA. Es necesario determinar el objetivo correspondiente al “Asunto de Desarrollo” en la Matriz de Objetivos de Desarrollo una vez que se estudió cuidadosamente el grado de desarrollo en cada país.

La meta general que se menciona en la Matriz de Diseño del Proyecto (PDM) de cada proyecto corresponde supuestamente a un Objetivo de Desarrollo u Objetivo Intermedio en una Gráfica de Objetivos de Desarrollo y el objetivo del proyecto corresponde a los Objetivos

Figura 6 Relación entre el Programa por País de JICA, la Gráfica de Objetivos de Desarrollo y la PDM



Fuente: Kazuhide Nagasawa, producido para este estudio.

**Intermedios o a las Sub-metas de los Objetivos Intermedios** (Véase la Figura 6). Básicamente, el nivel de una meta general u objetivo de proyecto varía dependiendo de la escala del proyecto y de la naturaleza del asunto. Sin embargo, es **importantísimo aclarar las teorías del programa y mantener la consistencia de la PDM entre un Programa por País de JICA y cada proyecto de acuerdo con la Gráfica de Objetivos de Desarrollo.**

### 3. Cómo Aplicar la Gráfica de Objetivos de Desarrollo

El conocimiento sistemático de los asuntos de desarrollo facilita la cooperación efectiva y puede crear múltiples aplicaciones de acuerdo con los casos. Por ejemplo, se puede utilizar una Gráfica de Objetivos de Desarrollo para formular un Programa por País de JICA, con el diálogo práctico con las contrapartes, el estudio y preparación de proyectos, la coordinación de asistencia y la evaluación. La siguiente sección presenta varias maneras de aplicar la Gráfica de Objetivos de Desarrollo.

Cómo utilizar una gráfica para formular un Programa por País de JICA:

- Consulte los indicadores para comprender la situación
- Bases para elegir los mejores enfoques
- Herramienta básica para la evaluación y consideración de los planes de mejoramiento

#### 3-1 Formulación de un Programa por País de JICA y el Diálogo a Nivel de Trabajo con las Contrapartes

El proceso ordinario para elaborar un Programa por País de JICA es el siguiente:

- (1) Conocimiento de la situación actual del país objeto y el punto de vista general de un asunto determinado a través del estudio minucioso de los indicadores principales;
- (2) Consideración sintética de las políticas de un país objeto, las prioridades de asistencia del Japón y las tendencias de asistencia de otros donadores para poder especificar los sectores de asistencia prioritarios;
- (3) Elaboración de la forma de cooperación más efectiva en un sector objeto.

Cuando se intenta comprender el estado actual de un país objeto como en (1), los **“Indicadores principales” mencionados en la Gráfica de Objetivos de Desarrollo son muy útiles.** En el caso de las medidas de asistencia efectivas como en (3), la Gráfica de Objetivos de Desarrollo funciona como la fuente de datos básicos. La formulación de medidas de asistencia efectivas requiere la creación del programa más factible para el país objeto, con base en una profunda percepción de la estructura de los asuntos de desarrollo y la consideración integral de varios posibles enfoques y no únicamente en la mera combinación de proyectos viables. **Una Gráfica de Objetivos de Desarrollo brinda una valiosa base para entender los asuntos de desarrollo y los enfoques.**

La Gráfica también es útil cuando se revisa el Programa por País de



JICA. Para mejorar un Programa por País de JICA es necesario conocer cabalmente los resultados de las actividades de cooperación previas a través del monitoreo y la evaluación de los indicadores principales. Los indicadores adecuados se pueden tomar de aquellos mencionados en la Gráfica de Objetivos de Desarrollo. Además, cuando dichos resultados son desfavorables, es posible revisar la idoneidad del enfoque y considerar la propuesta para revisar un Programa por País de JICA.

**Recuadro 1: Uso de una Gráfica de Objetivos de Desarrollo por Parte del Personal en el Extranjero (Educación Básica)**

Imagen 1: Modificación de un Programa por País de JICA.

Personal A: Aunque la Matriz de Objetivos de Desarrollo y el Plan Continuo de Proyectos en un Programa por País de JICA señalaban el “Mejoramiento de la educación básica” como uno de los sectores de asistencia prioritarios, recuerdo que nos enfocamos principalmente en proyectos de construcción de escuelas mediante la Cooperación Financiera no Reembolsable.



Como indica el informe, muchos niños no han podido estudiar en una escuela a pesar del número considerable de instalaciones que se prepararon. ¿Debemos intentar crear un nuevo programa que combine un Estudio de Desarrollo sobre el ‘Mejoramiento del Ambiente Educativo para los Niños’ y un Programa de Empoderamiento Comunitario para educar a los padres?

Utilice la gráfica como material de presentación para dar a conocer a las contrapartes los puntos de vista de JICA durante diálogos a nivel de trabajo.

Por otro lado, la Gráfica de Objetivos de Desarrollo es útil cuando se intentan explicar los puntos de vista de JICA a la contraparte en diálogos a nivel de trabajo. Está de más mencionar que debemos crear programas de asistencia en sectores prioritarios mediante consultas con las contrapartes que posean un amplio conocimiento de los asuntos y necesidades del programa, así como de la viabilidad de las medidas que la contraparte debe realizar. En los diálogos a nivel de trabajo debemos presentarle a la contraparte nuestros puntos de vista, conciliar cualquier diferencia y acordar las medidas siguientes. Si se presenta una gráfica de los asuntos de desarrollo existentes y sus posibles enfoques, es posible aclarar cómo percibe la contraparte nuestros puntos de vista y las medidas de cooperación.

**Recuadro 2: Uso de una Gráfica de Objetivos de Desarrollo por Parte del Personal en el Extranjero (Educación Básica)**

Imagen 2: Comentarios sobre el PRSP

Cuando se les pidió que comentaran sobre el bosquejo de un PRSP realizado por las contrapartes...

Personal B: La parte de ‘Educación’ incluida en la “Estrategia por Sector Específico” del borrador de este PRSP



menciona como asunto prioritario la “Reducción de diferencias de género en la educación”, pero no contamos con ninguna medida específica. La Gráfica de Objetivos de Desarrollo de ‘Educación Básica’ dice que debemos llevar a cabo estudios analíticos sobre los programas de estudios y libros de texto desde un punto de vista de género, así como estudios de opinión enfocados en los padres. Qué tal si se mencionan algunos de esos puntos en el borrador, estableciendo si un país objeto ya pasó por la revisión de dichos puntos, qué tipo de resultados se espera y, si no, si se tiene en mente realizar una revisión. Con base en las circunstancias actuales, creo que JICA debería considerar un seguimiento a través del Envío de Expertos en la ‘Instrucción sobre la educación en escuelas susceptibles en materia de género’ bajo el marco de una Cooperación Técnica Tipo Proyecto continuo, el Proyecto de Mejoramiento de la Educación en materia de Ciencias y Matemáticas.

Diseñe programas y proyectos adecuados tomando en consideración la formulación de proyectos y la evaluación preliminar con base en una gráfica

### 3-2 Consideración y Preparación de un Proyecto Individual

Cuando se considera la cooperación en asuntos de desarrollo, es necesario establecer la idoneidad de la cooperación y calcular los resultados. Esto se aplica a los estudios de formulación de proyectos, o estudios de solicitudes, así como a los estudios sobre el contenido de los programas y proyectos individuales. Es necesario investigar las actividades y aportaciones que requieren los programas y la información para tomar una decisión sobre los tipos de proyectos que funcionarían de manera más efectiva. La Gráfica de Objetivos de Desarrollo se puede utilizar como una herramienta preliminar básica para la formulación de proyectos ya que sistematiza la asociación entre metas (resultados) y medios (actividades). También muestra Ejemplos de Actividades principales sobre los objetivos para el desarrollo.

Utilícelo como material de referencia para presentar puntos de vista en las reuniones con los donantes.

### 3-3 Coordinación de Asistencia

También se espera que la Gráfica de Objetivos de Desarrollo funcione como material de referencia básico para explicar los puntos de vista y brindar comentarios a las contrapartes en las reuniones de donadores. Ya que existen muchas oportunidades para la cooperación entre los donadores en temas tales como asuntos relativos a los PRSP y los SP, es aconsejable armonizar las actividades de cooperación a través de la comunicación con otros donadores. Es muy importante presentar de manera clara nuestra política de cooperación con un conocimiento completo de los asuntos para el desarrollo y darla a conocer a los otros donadores en una conferencia internacional o en comunicaciones con otros donadores. Además, una lógica organizada con base en el conocimiento sistemático de los asuntos para el desarrollo brinda la base para obtener comentarios oportunos sobre las opiniones de otros donadores. Esperamos que el presente informe sea un material de referencia útil para la coordinación de la asistencia.

Una Gráfica de Objetivos de Desarrollo que sistematiza la relación entre "metas-medios", funciona como base para la evaluación.

### 3-4 Evaluación

Una Gráfica que especifica la relación entre las metas (resultados) y los medios (actividades) brinda una base para evaluar la idoneidad de la evaluación y los resultados de las actividades de cooperación. El informe del estudio de Grupo de Estudios de Evaluaciones de la AOD<sup>5</sup>, que se envió al Ministro de Relaciones Exteriores en febrero del 2001, subraya la necesidad de desarrollar evaluaciones a nivel política y a nivel programas<sup>6</sup>, así como de mejorar las evaluaciones de los proyectos. El informe favorece la importancia de crear una gráfica de objetivos de desarrollo, indicadores de evaluación y métodos de supervisión en los niveles de planeación de políticas y programas<sup>7</sup>. Básicamente, un programa es equivalente a un grupo de proyectos que comparten una 'meta común'. Sin embargo, en la actualidad existen innumerables casos donde se pierde la relación entre las metas (resultados) y los medios (actividades) debido a que ni la 'meta común' ni la importancia de cada proyecto para el objetivo general están bien estructuradas. Por tanto, es necesario mantener la consistencia entre las metas y los medios de acuerdo con la Gráfica de Objetivos de Desarrollo para formular e implementar planes de cooperación al mismo tiempo que se evalúa la idoneidad de un plan y los resultados de la cooperación mediante la aplicación de los indicadores adecuados. Las actividades de cooperación mejorarán si se crea y revisa una Gráfica de Objetivos de Desarrollo que satisfaga las circunstancias reales de un país objeto y ésta se utiliza para elaborar los Programas por País de JICA.

Asimismo, también es necesario referirse a la Gráfica de Objetivos de Desarrollo estándar para evaluar si un proyecto individual está cumpliendo con el objetivo general.

## 4. Perspectivas sobre la Asistencia en el Futuro

Después de examinar la experiencia de JICA y los asuntos futuros, este estudio se concentra en la sistematización de cuatro asuntos principales, es decir, la educación básica, las medidas contra el VIH/SIDA, la promoción de las PyMEs y el desarrollo rural. La siguiente sección sugiere perspectivas para un desarrollo ulterior de los enfoques específicos por tema. **En adelante es necesario prestar atención especial al desarrollo de enfoques específicos por tema, aumentar el número de asuntos seleccionados, acumular experiencia**

<sup>5</sup> El Grupo de Estudios de Evaluaciones de la AOD se estableció como un subordinado del Grupo Revisor de Evaluaciones para la Asistencia, un cuerpo consultor privado para el Director General de la Oficina de Cooperación Económica, Ministerio de Relaciones Exteriores (MOFA) en julio del 2000. El Prof. Hiromitsu Muta del Instituto de Tecnología de Tokio preside este grupo.

<sup>6</sup> La evaluación a nivel de programa que se mencionó se refiere a una manera de evaluar íntegramente varios proyectos con una meta común. Incluye evaluaciones específicas por sector y por asunto, así como la evaluación específica por país de los proyectos de JICA y del Japan Bank for International Cooperation (JBIC).

<sup>7</sup> Grupo de Estudios de Evaluaciones de la AOD (2001)

y know-how y que las personas dedicadas al desarrollo y sistematización de los indicadores adecuados adquieran un conocimiento común de los asuntos de desarrollo.

La Red Temática de la Agencia deberá encargarse de aumentar el número de asuntos seleccionados y de recabar experiencia y know-how.

#### 4-1 Desarrollo de Enfoques Específicos por Tema

Para poder promover enfoques específicos por tema, es necesario incorporar una **Gráfica de Objetivos de Desarrollo a los Lineamientos Temáticos de JICA** y **aumentar el número de asuntos a tratar**. Además de la gráfica, también se necesita una lista de precedentes que se pueda utilizar como referencia para las actividades futuras y desarrollar aún más las listas de verificación de los países objeto. Éstas se deben revisar continuamente de acuerdo con los resultados de los estudios de formulación de proyectos y de varios tipos de evaluación. La Red Temática de la Agencia será responsable de recabar información sobre los asuntos de desarrollo y una división designada supervisará la recaudación de información.

**La Red Temática de la Agencia también deberá estudiar detenidamente los sectores de asistencia prioritarios en los que Japón puede aprovechar sus propios recursos y experiencia o en los que Japón debiera promover proyectos incluso si tiene una experiencia limitada en dichas operaciones.** Por tanto, también deberá realizar esfuerzos para mejorar los resultados de las actividades de cooperación en los asuntos prioritarios sistematizando, acumulando y compartiendo conocimiento y experiencia sobre los sectores de asistencia prioritarios. Para lograrlo, se espera que la Red Temática de la Agencia continúe promoviendo estudios sobre la experiencia, sistematización y modelos de experiencia de cooperación del Japón.

**El personal y los expertos de JICA deben estar familiarizados con el enfoque específico por tema a través de su programa de capacitación.** Un miembro del Equipo Temático de la Agencia enviado como ponente a uno de esos programas de capacitación no sólo enriquece el contenido del programa sino que brinda vitalidad y una valiosa experiencia al Equipo. La División de Personal o la División de Planeación y Coordinación deberá encargarse de determinar cómo utilizar estos materiales y recursos humanos.

#### 4-2 Conocimiento Común sobre los Objetivos de Desarrollo

Comparta las políticas en materia de asuntos de desarrollo con el personal nacional y extranjero pertinente.

**Antes de iniciar la cooperación se debe compartir la política sobre asuntos de desarrollo, incluyendo la Gráfica de Objetivos de Desarrollo, con las organizaciones de asistencia pertinentes antes de que cada una elabore su propia política.** Y sería ideal para las actividades de asistencia compartidas con base en el conocimiento común de los asuntos de desarrollo. En la esfera doméstica, las consultas con el Ministerio de Relaciones Exteriores y con el JBIC son cruciales para armonizar el reconocimiento de los asuntos de desarrollo y las actividades de cooperación que siguen de manera consistente los

principios de la AOD de Japón. El anuncio adicional de la política de JICA ayudará al desarrollo del intercambio de información con las entidades y personal pertinentes mediante la publicación de información en la Gráfica de Objetivos de Desarrollo en la página Web de JICA y el inicio de discusiones.

Cuando se tiene éxito en obtener la cooperación de un país, la Gráfica de Objetivos de Desarrollo se deberá elaborar de manera que refleje las circunstancias específicas de dicho país a través de la consulta con las contrapartes, así como con otros donadores principales y la asistencia que se vaya a proporcionar deberá basarse en la gráfica. Los PRSP y los Programas Sectoriales son parte de una tendencia donde el país receptor de la asistencia y los donadores principales armonizan y formulan planes de desarrollo para un país o sector. Según dicha tendencia, el personal de asistencia para el desarrollo y sus contrapartes en los países en vías de desarrollo deben abordar conjuntamente los asuntos de desarrollo al mismo tiempo que sistematizan los asuntos de desarrollo exclusivos del país objeto y crean un conocimiento común de los mismos.

### 4-3 Sistematización de Indicadores y Establecimiento de Objetivos

La acumulación institucional de datos pertinentes por estudio de evaluación permite determinar los indicadores adecuados.

Los indicadores adecuados hacen posible la supervisión y conocimiento exactos de las circunstancias del país objeto así como la correcta implementación de las evaluaciones<sup>8</sup>. **No es posible determinar los indicadores adecuados sin la acumulación institucional de datos recabados a través de los estudios de evaluación y se deben aplicar de manera flexible de acuerdo con los objetivos y condiciones del país o área objeto.** Aunque una Gráfica de Objetivos de Desarrollo presenta tantos indicadores como el grupo de estudio pueda proponer, no necesariamente se utilizan todos los indicadores para la supervisión y evaluación de actividades. Por tanto, es necesario adoptar una serie de indicadores adecuados dependiendo de los objetivos de la actividad de cooperación. Como el número y la clase de datos accesibles son limitados en algunos países, es necesario confirmar si se cuenta con los datos designados al momento de seleccionar los indicadores. Algunos indicadores son útiles incluso cuando se basan en datos existentes, mientras que otros requieren datos especiales que se deben recabar por medio de estudios adicionales. Los primeros pueden incluir datos demasiado generales como para medir los resultados de un proyecto ya que proporcionan un panorama general únicamente. Con frecuencia, es muy caro recabar los últimos y tal vez sea necesario evaluar cuidadosamente su efectividad contra el costo. A continuación se enumera una serie de condiciones que los indicadores deben satisfacer. Para clasificar los indicadores

<sup>8</sup> La adopción de los indicadores facilita la obtención de resultados de evaluación objetivos y su presentación en números cuantitativos permite percibir las comparaciones y los cambios registrados. Además, los resultados de la evaluación se dan a conocer al personal pertinente y a los contribuyentes.

adecuados por tema y país es necesario tomar en consideración estas condiciones.

**<Condiciones para los Indicadores><sup>9</sup>**

- Que describan las metas (resultados)
- Que sean diferentes a los indicadores de resultados
- Que realmente se puedan medir
- Que se puedan medir a bajo costo
- Que se puedan medir a través del tiempo
- Que se presenten de forma directa

El establecimiento de objetivos es tan importante como la selección de indicadores. Cuando se establecen objetivos de alto nivel es difícil llegar a un acuerdo sobre su idoneidad, mientras que con los objetivos de bajo nivel es difícil llegar a un acuerdo sobre la implementación del proyecto. Los objetivos se determinan con base en varios factores que van de las necesidades del beneficiario, las mejores prácticas (benchmarking) y los promedios de la entidad en general a los resultados agregados (incremento). Es necesario determinar los métodos adecuados para establecer objetivos dependiendo de las circunstancias locales y las metas del proyecto. En el Recuadro 3 se presentan los métodos principales para establecer objetivos.

**Recuadro 3: Cómo Establecer Objetivos**

**1) Establecimiento de objetivos que correspondan a las necesidades del beneficiario**

Establezca un objetivo numérico correspondiente a las necesidades del beneficiario. Un gerente de proyecto deberá proporcionar a los beneficiarios la información necesaria para poder establecer los objetivos numéricos adecuados.

**2) Establecimiento de objetivos de acuerdo con la ‘mejor práctica’**

Establezca el objetivo al mismo nivel que un proyecto exitoso similar, a esta práctica se le conoce también como ‘benchmarking’. JICA debe promover el uso del benchmarking para lo cual es necesario que reúna ejemplos de éxito en proyectos similares. El Sistema de Manejo del Conocimiento de JICA que se presenta trabajará para reunir esta información. Para poder utilizar al máximo la experiencia pasada, es necesario revisar con frecuencia las lecciones y enfoques efectivos y los objetivos numéricos derivados de los ejemplos exitosos anteriores.

**3) Establecimiento de objetivos de acuerdo con los promedios de la entidad general**

Establezca el mismo nivel de objetivos numéricos que los promedios de la

<sup>9</sup> Ono, Tatsuya y Tabuchi, Yukiko (2001)

entidad general de un área (nación o prefectura) objeto. Aunque es factible que los promedios de una entidad general cambien dependiendo de factores externos tales como las condiciones económicas y los cambios climáticos, se supone que un área objeto está sujeta a la influencia de factores externos, al igual que la entidad general. Cuando se comparan los indicadores de un área objeto con los indicadores de la entidad general, la medición es inmune a las influencias de los factores externos, aunque no necesariamente perfecta. Por tanto, el establecimiento de objetivos de acuerdo con los promedios de la entidad general ofrece predicciones relativamente exactas de los resultados.

**4) Establecimiento de objetivos de acuerdo con los resultados agregados (incrementos)**

Primero, considere cifras en cierto punto que se puedan determinar siguiendo una tendencia actual. Luego añádalas a las predicciones de los resultados proyectados. De esta manera se pueden calcular los objetivos. Sin embargo, no se pueden obtener cifras confiables de los resultados agregados sin contar con datos previos de áreas similares.

Producido por Kazuhide Nagasawa, basándose en Sasaki (2000)

---

## Referencias

---

- El Grupo Revisor de Evaluaciones sobre la Asistencia y el Comité de Trabajo sobre Investigación de la Evaluación (2000) *El informe sobre el mejoramiento del Sistema de Evaluación de la AOD (The Report on Improvement of the ODA Evaluation System [ODA Hyoka Taisei no Kaizen ni Kansuru Hokokusho])*
- Grupo de Estudios de Evaluaciones de la AOD (2001) *Informe del Estudio del Grupo de Estudios de Evaluaciones de la AOD: Para Mejorar el Sistema de Evaluación de la AOD (The Study Report by ODA Evaluation Study Group: To Enhance Japan's ODA Evaluation System [ODA Hyoka Kenkyukai Hokokusho: Waga Kuni no ODA Hyoka taisei no Kakuju ni Mukete])*
- Makino, Koji (1999) *Una Implicación para el Programa por País de JICA en el Marco del Plan de Estrategia específica por País de USAID: Informe del Viaje de Campo en USAID (An Implication for the JICA Country Program on the Outline of USAID's Country-Specific Strategy Plan: Field Trip Report in USAID [USAID Kunibetsu Senryaku Keikaku no Gaiyo to JICA Kunibetsu Jigyo Jisshi Keikaku eno Teigen: USAID Shuccho Hokoku])*
- Ono, Tatsuya y Tabuchi, Yukiko (2001) *Manual de Evaluación del Sector Público (Handbook of Public Sector Evaluation [Gyosei Hyoka Handobukku])*
- Ryu, Yoshiaki y Sasaki, Ryo (2000) *Evaluación de Teorías y Técnicas (Evaluation Theories and Techniques [Seisaku Hyoka no Riron to Giho])*, Taga Shuppan



