

Signatura: EB 2019/127/R.6/Rev.1  
Tema: 3 c)  
Fecha: 12 de septiembre de 2019  
Distribución: Pública  
Original: Inglés

**S**



Invertir en la población rural

## **Directrices operacionales sobre focalización revisadas**

### **Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva**

#### Funcionarios de contacto:

#### Preguntas técnicas:

**Margarita Astralaga**  
Directora  
División de Medio Ambiente, Clima,  
Género e Inclusión Social  
Tel.: (+39) 06 5459 2151  
Correo electrónico: m.astralaga@ifad.org

**Ndaya Beltchika**  
Especialista Técnica Principal - Género e Inclusión Social  
Tel.: (+39) 06 5459 2771  
Correo electrónico: n.beltchika@ifad.org

#### Envío de documentación:

**Deirdre McGrenra**  
Jefa  
Oficina de Gobernanza  
Institucional y Relaciones con  
los Estados Miembros  
Tel.: (+39) 06 5459 2374  
Correo electrónico: gb@ifad.org

Junta Ejecutiva — 127.º período de sesiones  
Roma, 10 a 12 de septiembre de 2019

---

**Para aprobación**

## Índice

<b>Acrónimos y siglas</b>	<b>ii</b>
<b>I. Introducción</b>	<b>1</b>
<b>II. Los principios en materia de focalización y los grupos objetivo del FIDA</b>	<b>1</b>
<b>III. La focalización del FIDA en los COSOP y proyectos</b>	<b>3</b>
A. La focalización en los COSOP	4
B. La focalización en la fase de diseño del proyecto	7
C. Focalización durante la ejecución	13
D. La focalización en el punto de culminación del proyecto	15

### Anexos

- I. El contexto para la revisión de las directrices operacionales sobre focalización
- II. Los principios del FIDA en materia de focalización
- III. Panorama general de los grupos prioritarios del FIDA
- IV. Requisitos mínimos para la focalización en los grupos prioritarios del FIDA (ciclo del programa)
- V. Buenas prácticas para la focalización en el ciclo del programa
- VI. La focalización en proyectos impulsados por la comunidad
- VII. La focalización en las inversiones en cadenas de valor
- VIII. La focalización en las inversiones en financiación rural
- IX. La focalización en las inversiones en infraestructura rural
- X. Asociaciones, ampliación de escala y diálogo sobre políticas

### Apéndices

- I. Inception paper for the revision of IFAD operational guidelines on targeting
- II. Stocktaking

## **Acrónimos y siglas**

COSOP	programa sobre oportunidades estratégicas nacionales
FIDA11	Undécima Reposición de los Recursos del FIDA
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
ONG	organización no gubernamental
PESAC	Procedimientos para la Evaluación Social, Ambiental y Climática
PMA	Programa Mundial de Alimentos
POA	plan operacional anual
SyE	seguimiento y evaluación

## Recomendación de aprobación

Se invita a la Junta Ejecutiva a que apruebe las Directrices operacionales sobre focalización revisadas que figuran en el presente documento.

## Directrices operacionales sobre focalización revisadas

### I. Introducción

1. Las Directrices operacionales sobre focalización revisadas de 2019 dan efecto a la Política del FIDA de Focalización en los Pobres de las Zonas Rurales de 2006, al tiempo que reflejan el principio rector de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de “no dejar a nadie atrás”<sup>1</sup> y los compromisos asumidos para la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA11).
2. Aunque el FIDA considere que podría ser necesario actualizar su política de focalización, la prioridad actual es contar con directrices que permitan abordar las cuestiones relativas a la focalización que surjan durante el período de la FIDA11.
3. En el contexto de la FIDA11, la atención se centra en el principio de “no dejar a nadie atrás”, que es el eje del mandato del FIDA de “lograr que la población rural salga de la pobreza y alcance la seguridad alimentaria a través de unos medios de vida remunerativos, sostenibles y resilientes”<sup>2</sup>.
4. El FIDA se ha propuesto participar más intensamente en los procesos nacionales de políticas a fin de estar en grado de adecuar los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) y proyectos a las circunstancias y prioridades concretas de los países asociados. La focalización en el ámbito de los países asumirá un papel importante para la actuación del Fondo a medida que los gobiernos adopten decisiones respecto de cuál es la combinación más apropiada de políticas de inversiones y desarrollo rural focalizadas, por un lado, y políticas de protección social, por el otro, para fomentar la transformación rural inclusiva y sostenible. Las sinergias entre estos dos tipos de políticas se propiciarán cuando sea posible.

### II. Los principios en materia de focalización y los grupos objetivo del FIDA

5. La ventaja comparativa del FIDA reposa en que su labor se centra en ayudar a las personas más pobres entre los pobres, los habitantes vulnerables de las zonas rurales y a quienes tienen pocas probabilidades de acceder a los activos y oportunidades debido a la exclusión social y la marginación que padecen, tal como se resume en el anexo I.
6. En lo que concierne a la relación entre la focalización de la labor de lucha contra la pobreza y el tipo de inversiones que se escogen, el FIDA continuará centrándose en las personas pobres y vulnerables de las zonas rurales, pero que tienen el potencial de aprovechar un acceso mejorado a las oportunidades y los activos vinculados a la producción agrícola y las actividades rurales de generación de ingresos. Para las personas que no pueden aprovechar estas ventajas de manera inmediata, a menudo, los más pobres entre los pobres, el Fondo utilizará un enfoque gradual para facilitar su acceso a los recursos que les permitirán beneficiarse de las intervenciones del Fondo en el futuro.

<sup>1</sup> Véase la versión provisional de la guía operacional relativa al principio de “no dejar a nadie atrás”, elaborada por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible en marzo de 2019, en: <https://undg.org/wp-content/uploads/2019/04/Interim-Draft-Operational-Guide-on-LNOB-for-UNCTs.pdf>.

<sup>2</sup> Véase el *Marco Estratégico del FIDA (2016-2025): favorecer una transformación rural integradora y sostenible* (documento EB 2015/116/R.4/Rev.1, pág. 5).

7. Si bien la focalización del FIDA puede ser lo suficientemente flexible como para incluir a grupos que estén en una situación económica relativamente más holgada, se deberá formular una teoría del cambio donde se explique claramente cómo se beneficiarían las personas más pobres de la inclusión de tales grupos y se resuman las medidas para garantizar que ello ocurra, junto con los indicadores de seguimiento correspondientes.
8. En la política de focalización del FIDA se define el enfoque adoptado por el Fondo para llevar a cabo su labor sobre la base de los siguientes métodos y medidas:
- i) **focalización geográfica:** implica seleccionar las zonas más pobres o más vulnerables de un país o una región;
  - ii) **focalización directa:** se relaciona con la elección de los criterios de admisibilidad cuando los servicios o recursos se canalizan hacia individuos u hogares concretos;
  - iii) **autofocalización:** se logra ofreciendo bienes y servicios que respondan a las prioridades, los activos, las capacidades y las estrategias de medios de vida del grupo objetivo de que se trate, y que tengan menos interés para otros grupos;
  - iv) **medidas propiciatorias:** destinadas a promover un entorno institucional y de políticas entre los asociados y partes interesadas que sea favorable para dar atención prioritaria a la lucha contra la pobreza;
  - v) **medidas de procedimiento:** para facilitar la transparencia en los procedimientos administrativos y eliminar los obstáculos involuntarios que puedan trabar la inclusión social y la igualdad de género, y
  - vi) **medidas de empoderamiento y creación de capacidad:** para desarrollar la capacidad y la confianza en sí mismas de las personas con menos voz y poder para que puedan expresar sus necesidades y participar en la planificación, la toma de decisiones y las actividades del proyecto.
9. Los nuevos principios del FIDA en materia de focalización son los siguientes:
- i) **focalizar** la labor en las poblaciones más pobres, pobres y vulnerables de las zonas rurales y en aquellas con más probabilidades de quedar atrás;
  - ii) **incorporar sistemáticamente** las cuestiones relacionadas con el género, los jóvenes, la nutrición, el ambiente y el clima al poner en práctica el proceso de focalización en los COSOP y proyectos;
  - iii) **reconocer** la naturaleza dinámica de la pobreza y la importancia de abordar las múltiples formas que asume la vulnerabilidad;
  - iv) **armonizar** la focalización con las prioridades, políticas y estrategias de reducción de la pobreza de los gobiernos;
  - v) **velar** por que los resultados de trabajar con partes interesadas en una situación económica relativamente más holgada<sup>3</sup> traigan beneficios directos para los más pobres;
  - vi) **poner a prueba** métodos de focalización innovadores mediante el fortalecimiento de asociaciones existentes y el establecimiento de nuevas;
  - vii) **adoptar** enfoques consultivos y participativos de la focalización, y
  - viii) **empoderar** a quienes tienen menos voz y recursos y reforzar sus capacidades.

---

<sup>3</sup> Focalización indirecta.

### **III. La focalización del FIDA en los COSOP y proyectos**

10. El proceso de focalización durante el ciclo de proyectos del FIDA implicará analizar y priorizar los grupos objetivo y diseñar una estrategia de focalización tanto para los COSOP como para los proyectos. Los COSOP se elaboran en conjunción con los gobiernos nacionales y las partes interesadas locales sobre la base de las metas y aspiraciones del país, su contribución a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el mandato y la ventaja comparativa del FIDA.
11. En el gráfico 1 a continuación se muestra una versión simplificada de los pasos para llevar a la práctica al principio de “no dejar a nadie atrás” a través de la focalización. El proceso incluye la selección de los grupos objetivo utilizando una variedad de herramientas de evaluación, la definición de las inversiones en apoyo de estos grupos y las actividades de seguimiento, evaluación de los progresos y rendición de cuentas.

Gráfico 1

**Directrices para llevar a la práctica el principio de “no dejar a nadie atrás” aplicadas al ciclo de proyectos del FIDA**

## A. La focalización en los COSOP

12. El principal objetivo de los COSOP es asegurar que las inversiones del FIDA promuevan la transformación rural inclusiva y sostenible, al tiempo que reducen la pobreza (ODS 1) y disminuyen la inseguridad alimentaria (ODS 2). Al elaborar un COSOP se debe efectuar un análisis de la situación de la pobreza rural que incluya una evaluación de los medios de vida y las oportunidades de que dispone el grupo objetivo; de esta manera, el Fondo podrá adecuar sus inversiones a las metas y prioridades del país y el principio de “no dejar a nadie atrás”.

### PASO 1. ¿QUIÉNES, DÓNDE Y CUÁNDO? ANÁLISIS DE LA POBREZA

13. El COSOP deberá basarse en un análisis de la situación de pobreza del país e indicar **a qué grupos se quiere llegar y dónde se ubican**. El análisis de la pobreza rural y de los grupos objetivo, junto con un análisis específico de las cuestiones de incorporación sistemática pertinentes, servirán de base para determinar, en consulta con los gobiernos y las partes interesadas, **el tipo** de proyectos e intervenciones que se deberían incluir en el COSOP y el **motivo** para hacerlo.

### A. Analizar las situaciones de pobreza nacional y rural y de los medios de vida rurales

14. En estos análisis se deberá incluir una descripción detallada de **quiénes** son estas personas pobres de las zonas rurales, **dónde** viven, **por qué** son pobres y **qué grupos tienen más probabilidades de quedar atrás**. Deberán brindar información desglosada por grupo objetivo sobre:
- i) la situación socioeconómica y el perfil de medios de vida; ii) la inseguridad alimentaria y nutricional; iii) la degradación ambiental y la vulnerabilidad climática; iv) los mecanismos para afrontar la vulnerabilidad, y v) el potencial para desarrollar actividades agrícolas y de generación de ingresos. También se deberán desentrañar las múltiples causas de la pobreza y las privaciones que padecen las personas, incluida la exclusión. Estos análisis deberán resumirse en el estudio de antecedentes que se realiza en el marco de los Procedimientos para la Evaluación Social, Ambiental y Climática (PESAC) que se incluye en el apéndice IV del COSOP, y estar basados y validados por:
    - i) **estudios e informes sobre la pobreza ya existentes:** perfiles de la pobreza rural basados en encuestas nacionales de hogares (p. ej., encuestas de medición de las condiciones de vida, encuestas sobre el presupuesto del hogar, encuestas de indicadores múltiples por conglomerados y encuestas demográficas y de salud) y datos censales tales como mapas de pobreza; análisis de la pobreza multidimensional e indicadores correspondientes; evaluaciones y perfiles de los medios de vida rurales; evaluaciones y mapas de vulnerabilidad, y otros estudios pertinentes;
    - ii) **investigación primaria para la formulación del COSOP**, si no existieran documentos como los que se enumeran en el punto i) o si hubiera que recabar ciertos datos que faltan, sujeto a los recursos disponibles, y
    - iii) **consultas y validación con el Gobierno y las partes interesadas nacionales más implicadas** en políticas y programas de erradicación de la pobreza que representen los intereses de las personas con más probabilidades de quedar atrás, el equipo de las Naciones Unidas en el país y otros asociados para el desarrollo. Estas consultas deberán quedar correctamente documentadas.

## B. Definir los grupos objetivo

15. Los grupos objetivo se definirán y examinarán sobre la base de los anteriores análisis, los datos desglosados de estos análisis y el sistema de clasificación utilizado en el país.

Gráfico 2

Grupos objetivo	Nivel y características de la pobreza	Factores de la pobreza y la marginación	Estrategias de medios de vida	Estrategia (COSOP)
Las personas más pobres Las personas pobres Las personas vulnerables Transversalidad: grupos objetivo prioritarios	Nivel de pobreza monetaria Inseguridad alimentaria Estado nutricional Tamaño medio de los hogares Género, origen étnico, edad, discapacidad	Exclusión social Ubicación geográfica (aislamiento) Pobreza y condición socioeconómica Gobernanza (exclusión y marginación) Vulnerabilidades a las crisis y conmociones	Agricultura, ganadería pastoril y pesca Canales y oportunidades comerciales Migración estacional o permanente Empleo asalariado dentro o fuera de la explotación, etc.	Definición de los grupos objetivo prioritarios Zonas geográficas prioritarias Gama de intervenciones Métodos de focalización

## PASO 2. ¿QUÉ? DEFINIR LA ESTRATEGIA DE FOCALIZACIÓN

### A. Estructurar el programa en el país y definir la teoría del cambio

16. Para satisfacer las necesidades del grupo objetivo del FIDA se deberá utilizar una gama de métodos de focalización, estrategias e inversiones temáticas que sean coherentes con las prioridades del país y la ventaja comparativa del FIDA. Habida cuenta de la heterogeneidad de los pobres de las zonas rurales y la diversidad de los contextos y las prioridades nacionales, la teoría del cambio de los COSOP deberá incluir una descripción clara de los planes para llegar a los diferentes grupos objetivo y explicar la manera en que las personas más pobres se beneficiarían si en el proyecto se incluyeran grupos en una situación económica más holgada.

### B. Armonizar con las prioridades y las estrategias de reducción de la pobreza nacionales, y definir las oportunidades de asociación

17. Se deberán instaurar mecanismos para actuar y coordinar las actividades en el ámbito de las políticas, y para ampliar la escala de estas políticas, con miras a generar sinergias y complementariedades con programas gubernamentales en ejecución.
18. Se deberán someter a examen las estrategias nacionales de reducción de la pobreza, los planes de desarrollo, las políticas y estrategias de protección social, las políticas de seguridad alimentaria y nutricional, así como otras políticas y estrategias pertinentes.

### C. Definir la estrategia de focalización y la focalización geográfica

19. Se deberán articular claramente **los criterios de focalización geográfica, los cuales deberán** adecuar los criterios y las prioridades del FIDA (véase el cuadro 1 del anexo V) con las prioridades de los Gobiernos. A continuación se presentan los criterios de focalización geográfica, en orden de prioridad.



Cuadro 1

<i>Nivel de prioridad</i>	<i>Criterios</i>
Máximo	Incidencia e intensidad de la pobreza
Alto	Inseguridad alimentaria y nutricional
Medio	Degradación ambiental y vulnerabilidad climática
Medio	Presencia de pueblos indígenas o tribales y minorías étnicas
Medio	Número de jóvenes
Medio	Presencia y número de determinados grupos marginados o en situación de fragilidad
Medio a bajo	Potencial productivo y agroecológico

20. El nivel de prioridad va a variar de acuerdo al contexto. La cartera en el país y su distribución geográfica deberán reflejar un compromiso entre las prioridades de focalización del Gobierno y los criterios y niveles de prioridad del FIDA en cuanto a la focalización. Deberá haber también un equilibrio entre los criterios y las oportunidades existentes en relación con las complementariedades con otras intervenciones. Cuando al seleccionar las zonas para los proyectos, la prioridad para los gobiernos es el potencial de crecimiento agrícola y no la incidencia o intensidad de la pobreza, se deberá procurar que en los COSOP se seleccionen las municipalidades o distritos más pobres. En todos los COSOP se deberá indicar cómo se llegará a los sectores más pobres de las zonas seleccionadas y especificar la vía para hacerlo, los beneficios previstos y los indicadores pertinentes.
21. **Las recomendaciones para la focalización de los proyectos que se formulen en los COSOP** deberán basarse en:
- los datos constatados en los análisis de pobreza;
  - las herramientas de focalización diseñadas por el Gobierno para llegar a los segmentos más pobres de la población, en combinación con el enfoque y las medidas adoptados por el FIDA para llevar a cabo su labor;
  - las enseñanzas extraídas y experiencias derivadas de operaciones anteriores financiadas por el FIDA, y
  - los acuerdos con asociados para el desarrollo y organizaciones que trabajen con los grupos prioritarios del FIDA.

### **PASO 3 y PASO 4. ¿CÓMO? SEGUIR LOS PROGRESOS Y FOMENTAR LA ARMONIZACIÓN CON LOS ODS Y EL PRINCIPIO DE NO DEJAR A NADIE ATRÁS**

22. Se deberá armonizar los COSOP con las prioridades nacionales y el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (anteriormente conocido como Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo), a fin de asegurar que el FIDA contribuya a la labor de las Naciones Unidas para alcanzar los ODS antes de 2030.
23. La estrategia deberá ser objeto de seguimiento y evaluación (SyE) en relación con las metas e indicadores fijados en el Marco de Gestión de los Resultados del correspondiente COSOP, entre los cuales deberá haber indicadores del alcance e indicadores de etapas.
24. Durante el examen final del COSOP se evalúan los progresos y resultados generales utilizando el Marco de Gestión de los Resultados. La focalización es una dimensión clave de la evaluación. El examen es una oportunidad para fomentar la rendición de cuentas en relación con los ODS y el principio de "no dejar a nadie atrás". Los resultados alcanzados en cuanto a la focalización en las poblaciones más pobres, pobres y vulnerables deberán divulgarse en los foros pertinentes.
25. En el recuadro 1 a continuación se resumen los **requisitos mínimos** para elaborar una estrategia sólida y establecer un esquema de rendición de cuentas en los COSOP.

Recuadro 1

- El COSOP debe fundarse en un sólido análisis de la pobreza y los medios de vida, y en perfiles de estos aspectos, además de cubrir la degradación ambiental, la vulnerabilidad climática y el potencial productivo utilizando definiciones del país de que se trate. Los datos del análisis deben desglosarse por grupo objetivo prioritario del FIDA.
- **Se deben realizar consultas con las principales partes interesadas nacionales.**
- Se debe demostrar **la armonización entre el COSOP y las prioridades y estrategias nacionales de reducción de la pobreza, y especificar las oportunidades de asociación** que se hayan seleccionado.
- **Las intervenciones preliminares del FIDA deberán seleccionarse** sobre la base del análisis de la pobreza, las necesidades y el potencial de los grupos objetivo, las prioridades y estrategias del Gobierno y la ventaja comparativa del FIDA.
- Se debe elaborar una **estrategia de focalización** fundada en el análisis de la pobreza y otros estudios y consultas, entre otros:
  - una selección provisoria de la zona del proyecto sobre la base del análisis de la pobreza y la focalización geográfica, y
  - los métodos de focalización que se utilicen en los distintos proyectos deberán tener en cuenta las enseñanzas extraídas de operaciones previas, ser coherentes con los enfoques del FIDA y del Gobierno y abarcar los diferentes grupos objetivo (véanse los anexos IV y V).
- Se debe elaborar una **teoría del cambio** donde se tracen las vías para alcanzar el impacto deseado en la reducción de la pobreza. Cuando se incluya a beneficiarios con situaciones económicas más holgadas, la teoría del cambio deberá mostrar cómo se beneficiarán las personas más pobres de la población; este es un requisito para que se apruebe el proyecto.
- El **Marco de Gestión de los Resultados** deberá incluir indicadores del alcance, desglosados por nivel de pobreza o un indicador sustitutivo, y ser coherente con el **Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible** del país de que se trate a fin de fomentar la armonización con los ODS.

## B. La focalización en la fase de diseño del proyecto

26. El proceso de focalización iniciado durante la elaboración del COSOP deberá aplicarse también a todos los proyectos que el FIDA respalda. Se recomienda seguir los pasos a continuación a fin de establecer la rendición de cuentas en relación con la focalización durante la fase de diseño del proyecto.

### PASO 1. ¿QUIÉNES, DÓNDE Y CUÁNDO? EFECTUAR ANÁLISIS DE LA POBREZA Y DEFINIR LOS GRUPOS OBJETIVO

#### A. Efectuar análisis de la pobreza y de los grupos objetivo en la zona del proyecto

27. Dentro de las zonas geográficas de intervención se deberá utilizar una combinación de los siguientes elementos:
- i) **estudios de evaluación rápidos** basados en datos y estudios sobre la pobreza ya disponibles para las zonas seleccionadas;
  - ii) **entrevistas e intercambios de opiniones con grupos de discusión** en las zonas seleccionadas para complementar los datos secundarios (utilizando herramientas participativas como los diagnósticos rurales participativos y el método participativo de enseñanza y acción<sup>4</sup>) a fin de mejorar el desglose de los datos y la precisión de los perfiles de los grupos objetivo recabados a nivel comunitario; los entrevistados deben ser representativos de la población objetivo (sexo, edad, origen étnico, nivel de pobreza);
  - iii) **instrumentos para acelerar la puesta en marcha del proyecto y donaciones** concedidas por organizaciones asociadas o sufragadas con fondos del país, a fin de llevar a cabo estudios de la pobreza especiales cuando se necesita un estudio diagnóstico más profundo;

<sup>4</sup> Los diagnósticos rurales participativos incluyen herramientas y enfoques participativos que permiten analizar rápidamente la situación de las comunidades rurales y establecer perfiles de medios de vida y clasificaciones con arreglo a la renta. El método participativo de enseñanza y acción comprende herramientas y enfoques que animan y empoderan a las personas pobres a analizar y aumentar el conocimiento que poseen sobre sus condiciones y medios de vida.

- iv) **datos e información recabada de otros proyectos en curso** en el caso de zonas donde los proyectos nuevos apoyen la ampliación de escala vertical y horizontal de estos proyectos, y
- v) **resultados y datos provenientes de evaluaciones del impacto** que el FIDA u otros organismos hayan realizado.

#### **B. Seleccionar los grupos objetivo**

28. El orden de prelación en cuanto a la selección de los grupos objetivo del FIDA deberá basarse en las prioridades del Gobierno, las características de la zona del proyecto en cuanto a la pobreza y el mandato y la ventaja comparativa del Fondo.
29. Este orden deberá tener en cuenta el análisis del COSOP y adecuarse a las características de la zona del proyecto y el eje temático de este. Dependiendo del contexto, estos grupos serán:
- i) las **poblaciones más pobres, pobres y vulnerables** (según cómo las define el país), con **datos desglosados**;
  - ii) **ciertos grupos vulnerables cuya clasificación atraviesa las tipologías de la población rural pobre** (pueden determinarse a partir de una combinación de características de pobreza, socioeconómicas y culturales, con especial atención en las desigualdades basadas en el género, la edad, el origen étnico y la discapacidad);
  - iii) **las personas que viven en contextos de fragilidad** (p. ej., los refugiados, los pastores, etc.), y
  - iv) **se deberán formular metas viables para la participación de cada grupo**; las metas deberán ser ambiciosas y basarse en los resultados de proyectos anteriores o actividades realizadas en contextos similares.

### **PASO 2. ¿QUÉ? ELABORAR LAS ESTRATEGIAS DE FOCALIZACIÓN**

30. **Se deberán emplear estrategias, enfoques y medidas de focalización diferenciadas para garantizar que los beneficios de los proyectos lleguen a los distintos grupos objetivo.** En el informe sobre el diseño del proyecto se deberán describir los criterios y procesos de focalización, en consonancia con las políticas del Gobierno y del FIDA<sup>5</sup>.

#### **A. Definir los criterios para la focalización geográfica en el ámbito de los proyectos**

31. Los criterios de focalización geográfica deberán estar bien especificados y referirse a los compromisos adoptados en el marco del COSOP en las siguientes instancias:
- i) Regiones, departamentos o provincias
  - ii) Municipalidades o distritos
  - iii) Comunidades o aldeas

#### **B. Definir los criterios de focalización**

32. Lo ideal es utilizar uno o una combinación de los enfoques siguientes, en función de la actividad de que se trate.
- i) **Focalización comunitaria.** Este tipo de focalización puede realizarse consultando a las comunidades pertinentes y otras partes interesadas locales, y puede dar lugar a una clasificación con arreglo a la renta como producto de la focalización y/o a la validación comunitaria de las herramientas del Gobierno.
  - ii) **Focalización directa.** Este tipo de focalización puede fundarse en los registros sociales del Gobierno y las categorías admisibles para los programas seleccionados utilizando indicadores basados en los activos o un índice de activos, un índice de calidad de vida, la participación en organizaciones de las personas pobres del medio rural, así como en indicadores o valores sustitutivos de la pobreza demográfica que

<sup>5</sup> Política del FIDA de Focalización en los Pobres de las Zonas Rurales, Política de Actuación del FIDA en relación con los Pueblos Indígenas y Política del FIDA sobre la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer.

puedan verificarse fácilmente (p. ej., hogares encabezados por mujeres, tasa de dependencia de los hogares).

- iii) **Una combinación de autofocalización, medidas propiciatorias y medidas basadas en una oferta concreta.** En este caso no se selecciona al grupo objetivo en función de criterios de admisibilidad sino creando incentivos, servicios y condiciones en favor de los pobres que permitan la autoselección y la participación.

### C. Definir la justificación de la intervención y la "vía para salir de la pobreza"

33. La definición de las intervenciones del proyecto deberá basarse en las necesidades de los grupos objetivo. En la justificación de la intervención también deberá presentarse la **vía concreta para salir de la pobreza** que se promoverá sobre la base de la **teoría del cambio del proyecto**.
34. **Las medidas para empoderar a los pobres y las personas que padecen exclusión social son un pilar fundamental del método de focalización del FIDA.** El FIDA aplica un **enfoque gradual** según el cual las intervenciones se secuencian para facilitar el fortalecimiento de la resiliencia y la capacidad productiva y organizativa de las personas pobres de las zonas rurales, para que puedan participar en los mercados y en las instituciones rurales. Los proyectos de desarrollo impulsado por la comunidad brindan la oportunidad de aprovechar ciertas actividades para alcanzar estos objetivos.
35. Se prevé que las intervenciones de los proyectos se encuadrarán dentro de una de las tres situaciones hipotéticas siguientes (se han simplificado):

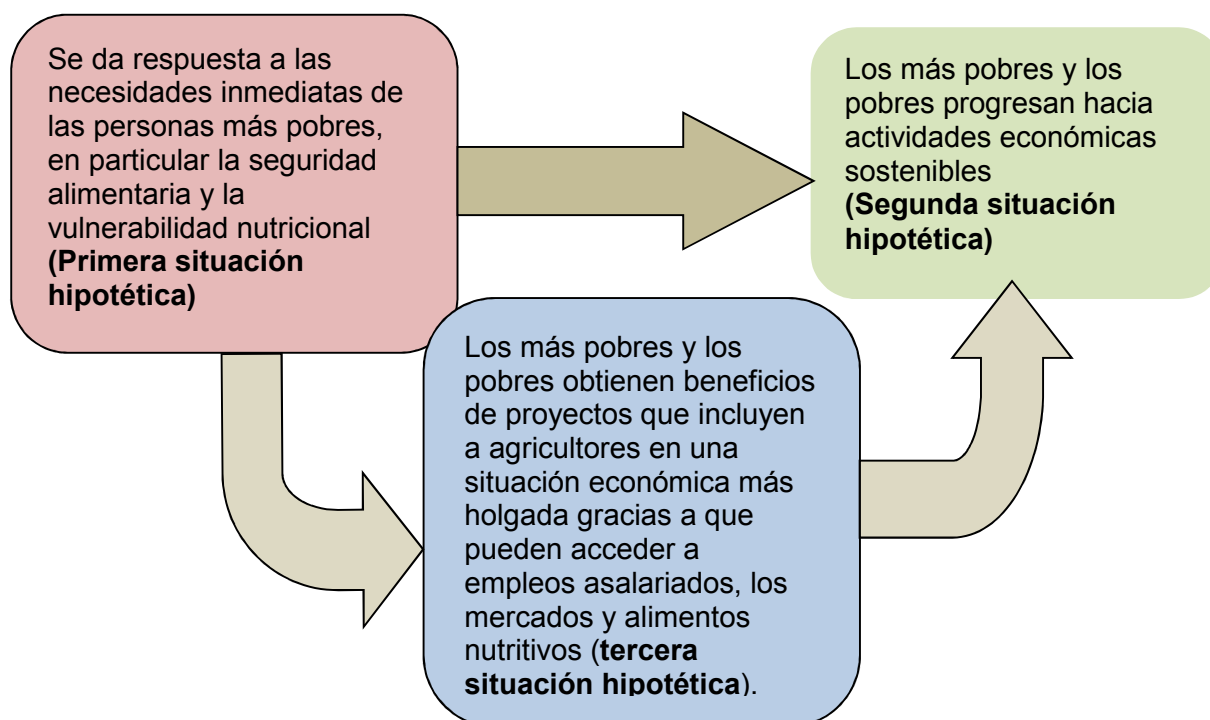
Cuadro 2

	Situación hipotética 1	Situación hipotética 2	Situación hipotética 3
Población objetivo	Las <b>personas más pobres</b> y/o con mayor inseguridad alimentaria que habitan las zonas rurales con acceso limitado o nulo a los servicios básicos, la tierra o los mercados	Las <b>personas más pobres y pobres</b> que habitan las zonas rurales	Las <b>personas más pobres y pobres</b> que habitan las zonas rurales y los <b>actores en una situación económica más holgada</b>
Objetivos	<b>Responder a las necesidades inmediatas</b> de las personas más pobres mediante el fomento de la seguridad alimentaria y nutricional, la resiliencia y la generación de ingresos, lo cual se conseguirá con <b>componentes o subcomponentes especialmente diseñados al efecto</b>	<b>Focalización directa</b> en los más pobres y los pobres para apoyar su participación en la actividad económica general	Velar por que las inversiones en cadenas de valor, infraestructura y acceso a los mercados destinadas a los actores en una situación económica más holgada <b>beneficien a los más pobres y los pobres</b>
Ejemplos de actividades y medidas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Material educativo sobre nutrición, programas de comedores escolares, huertas</li> <li>Asistencia alimentaria a cambio de activos, generalmente en asociación con el Programa Mundial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Medidas para garantizar la participación de los pobres y los más pobres en las actividades de desarrollo (p. ej., seleccionar sectores y cultivos donde estos grupos estén bien representados, eliminar barreras a la participación como el requisito de contar con excesivas contribuciones de particulares<sup>6</sup>)</li> <li>Utilizar servicios y enfoques favorables a los pobres en las iniciativas de extensión y fomento de la capacidad, entre otros, el asesoramiento a hogares y/o el Sistema de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Facilitar el acceso al empleo dentro y fuera de la explotación, generalmente mediante el desarrollo de habilidades y la formación profesional y el fomento de un entorno propicio para generar puestos de trabajo decentes</li> </ul>

<sup>6</sup> Cuando esto ocurre, impide la participación de los hogares más pobres. Se deberán crear mecanismos especiales para llegar a los más pobres, y las contribuciones de particulares deberán ser asequibles para los pobres y los más pobres.

	Situación hipotética 1	Situación hipotética 2	Situación hipotética 3
	<p>de Alimentos (PMA)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Paquetes de asistencia para salir de la pobreza</li> <li>• Componentes relativos a la ganadería menor</li> <li>• Programas de asesoramiento a los hogares</li> <li>• Formación profesional para mujeres y jóvenes</li> </ul>	<p>Aprendizaje Activo de Género, y establecer un sistema comunitario de extensión y capacitación por pares</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Medidas de empoderamiento y fomento de la capacidad para aumentar las habilidades y fortalecer la participación en órganos decisorios clave</li> <li>• Promover un enfoque gradual que permita que los grupos más pobres previstos en la primera situación hipotética se traduzcan en componentes y actividades de desarrollo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso a la infraestructura y los servicios (p. ej., carreteras que permitan reducir los costos de transporte para las empresas, centros de salud y escuelas)</li> <li>• Mejora del suministro de alimentos nutritivos y una dieta diversificada (p. ej., cadenas de valor que tengan en cuenta la nutrición)</li> </ul>
Mitigación de riesgos	Velar por que las medidas no se apliquen de forma aislada y apoyen la transición a la segunda situación hipotética (evitar las acciones meramente simbólicas)	Asegurar que el método de focalización sea apropiado y eficaz, lo cual quizás requiera una transición a lo largo de una secuencia de proyectos	Asegurar que existan mecanismos para facilitar que los beneficios lleguen directamente a los más pobres y los pobres, y hacer un seguimiento pormenorizado de los resultados y el impacto

Gráfico 3  
Posibles sinergias entre las tres situaciones hipotéticas



#### D. Establecer asociaciones como medio para impulsar la participación de las personas más vulnerables

36. Se deberá seleccionar a los asociados y describir las modalidades de asociación y los tipos de actividades de focalización que se realizarán de manera conjunta. Entre los posibles asociados se cuentan:
- los ministerios competentes, las entidades gubernamentales especializadas encargadas de la protección social y otros programas de erradicación de la pobreza;

- ii) organizaciones no gubernamentales (ONG) y organismos de las Naciones Unidas (p. ej., el PMA, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) o instituciones financieras internacionales que trabajan con los segmentos más vulnerables de la población, y
- iii) las organizaciones de la sociedad civil que representan los intereses de las personas más pobres y vulnerables (p. ej., organizaciones de mujeres y de pueblos indígenas).

#### **E. Fomentar un entorno institucional y de políticas propicio para la focalización en la labor de lucha contra la pobreza**

37. Entre las principales actividades propuestas cabe señalar las siguientes:

- i) apoyo técnico al Gobierno para mejorar los sistemas de información sobre la pobreza y promover el diálogo sobre políticas en relación con los grupos sociales más vulnerables;
- ii) mecanismos y procedimientos para aumentar la participación comunitaria y asegurar que los grupos objetivo estén incluidos en el manual de ejecución del programa;
- iii) sobre la base del principio de la participación ciudadana, la unidad de gestión del proyecto funciona de manera transparente y participativa en estrechas consultas con los participantes en el proyecto, y
- iv) actividades de sensibilización y fomento de la capacidad con instituciones, líderes y asociados en la ejecución locales, incluido el sector privado, a fin de prepararlos para que sus actividades puedan llegar a los grupos objetivo.

#### **F. Los cálculos del programa COSTAB y el presupuesto del proyecto han de basarse en consideraciones sobre la pobreza.**

38. La distribución de las inversiones entre los distintos grupos objetivo puede ser objeto de seguimiento si se especifican:

- i) el costo general de las actividades o subcomponentes centrados en las personas más vulnerables;
- ii) el personal especialmente asignado a estas actividades (recursos humanos), y
- iii) el porcentaje de donaciones de contrapartida destinadas a grupos específicos.

#### **G. Redactar el manual de ejecución del programa y definir las disposiciones para la ejecución**

39. Para asegurar que en el manual se incluyan todas las cuestiones vinculadas a la focalización en el ámbito del proyecto, resulta necesario:

- i) prever la designación de un oficial encargado de la focalización y la inclusión social;
- ii) describir los asociados que ejecutarán la estrategia de focalización (p. ej., ONG locales, otros organismos de desarrollo, ministerios del sector, programas de protección social);
- iii) especificar el proceso de focalización (focalización comunitaria, criterios de pobreza, procesos de toma de decisiones, incluida la composición de comités de selección), y
- iv) proporcionar en el manual una descripción más detallada de las disposiciones para la ejecución y una definición precisa del proceso y las herramientas de focalización tal como se describe en el recuadro 2.

Recuadro 2

- **Facilitar herramientas, procedimientos y procesos claros** para seleccionar las comunidades en función de criterios de pobreza y potencial económico
- **Incorporar enfoques que se centren en las poblaciones más pobres, pobres y vulnerables**
- **Aportar ejemplos de mejores prácticas** en materia de focalización que ilustren la manera de hacerla efectiva
- **Definir procedimientos para aumentar la transparencia, la participación comunitaria y el sentido de apropiación; se deberá, entre otros:**
  - poner a disposición información y realizar actividades de divulgación sobre los criterios y procedimientos para la participación de los grupos objetivo previstos;
  - asegurar que toda la información sobre el proyecto, incluida la priorización de los participantes seleccionados, sea transparente y accesible para todos;
  - describir las quejas y reclamaciones presentadas por las comunidades locales y otras partes interesadas, y
  - documentar, como parte del sistema de SyE, información sobre el número y los tipos de consultas y actividades de divulgación, incluido el número de características sociales de los participantes.
- **Especificar indicadores de seguimiento de la focalización** basados en la clasificación socioeconómica del grupo objetivo utilizada en el informe sobre el diseño del proyecto
- **Incluir la focalización dentro del plan operacional anual (POA)**
- **Elaborar las atribuciones de:**
  - un oficial encargado de la focalización y la inclusión social, y
  - los proveedores de servicios
- **Redactar el plan de ejecución de la estrategia de focalización** donde se incluyan, entre otras, las actividades de divulgación social y la identificación preliminar de los participantes en la fase de puesta en marcha:
  - i) Fase de puesta en marcha (inversión previa, generalmente de 4 a 6 meses)**
    - actividades de comunicación e información en la zona del proyecto para asegurar que los grupos objetivo estén al tanto de las actividades del proyecto, y
    - movilización social, con el objeto de determinar las necesidades locales y preseleccionar los grupos objetivo.
  - ii) Fase de la inversión**
    - fomento de la capacidad y sensibilización para aumentar la capacidad de los proveedores de servicios y las partes interesadas en materia de focalización en la lucha contra la pobreza;
    - definición de actividades orientadas a las personas más pobres y otros grupos objetivo, junto con metas intermedias claras, y
    - talleres y diálogo sobre políticas.

### **PASO 3 y PASO 4. ¿CÓMO? SEGUIR LOS PROGRESOS Y FOMENTAR LA ARMONIZACIÓN CON LOS ODS Y EL PRINCIPIO DE NO DEJAR A NADIE ATRÁS**

#### **A. Integración con el Sistema de Gestión de los Resultados Operacionales (el indicador de producto para el alcance y la focalización se funda en indicadores específicos del proyecto y basados en la pobreza)**

40. El sistema de SyE deberá incluir clasificaciones claras de la pobreza y/o categorías socioeconómicas. Por ejemplo, si no se dispusiera de indicadores de pobreza monetaria o multidimensional, se pueden utilizar las categorías socioeconómicas o las herramientas de calificación de la pobreza del Gobierno para clasificar los grupos objetivo de acuerdo a su nivel de pobreza.

#### **B. Diseñar mecanismos de seguimiento participativo y orientado al aprendizaje**

41. Se los deberá considerar un producto específico del proyecto. El seguimiento participativo y orientado al aprendizaje brinda a los pobres la oportunidad de comunicar sus necesidades y preocupaciones durante la ejecución.

#### **C. Dar seguimiento a los riesgos vinculados con la focalización en la labor de lucha contra la pobreza**

42. Durante la preparación de los PESAC se deberán definir los riesgos vinculados con la focalización y las medidas de mitigación correspondientes deberán incluirse en la nota analítica de los PESAC.
- i) Riesgo de que el proyecto no tenga el alcance previsto.** Se ponen en marcha medidas propiciatorias y de autofocalización que incentivan la participación de los grupos objetivo en las intervenciones.

- ii) **Riesgo de desviación y captura excesiva de los beneficios por las élites.** Un buen sistema de seguimiento debería permitir a la unidad de gestión del proyecto detectar la captura excesiva por las élites e introducir criterios más rigurosos para asegurar una distribución equitativa de los beneficios del proyecto.
- iii) **Exclusión social y conflictos.** El método de focalización debe adecuarse a los grupos objetivo a fin de evitar la tensión social.
43. A continuación se resumen los **requisitos mínimos** para elaborar una estrategia de focalización así como un esquema de rendición de cuentas en los documentos de diseño.

Recuadro 3

- En los **informes sobre el diseño del proyecto se deberán incluir análisis de la pobreza y los grupos objetivo** a fin de aprovechar el análisis hecho en el COSOP en consulta con partes interesadas locales, en particular las comunidades rurales pobres.
- El **análisis del grupo objetivo se deberá realizar en relación con niveles socioeconómicos y de pobreza** sobre la base de las definiciones de pobreza y vulnerabilidad del país de que se trate.
- En la teoría del cambio se deberán presentar vías claras para llegar y beneficiar a las poblaciones más pobres, pobres y vulnerables.
- Se deberá elaborar una **estrategia de focalización** que incluya:
  - criterios centrados en la pobreza y prioridades de carácter transversal para la selección de las zonas objetivo;
  - una definición clara de las actividades, enfoque y subcomponentes para llegar y beneficiar a segmentos de pobreza concretos, y
  - mecanismos para la ejecución de la estrategia de focalización.
- Los **recursos financieros y humanos** necesarios para realizar las actividades previstas en la estrategia de focalización deberán reflejarse en los cálculos del COSTAB y el POA.
- Se deberán describir claramente las **asociaciones** que se concertarán para luchar contra la pobreza.
- **Las medidas para fomentar un entorno de políticas propicio deben quedar debidamente establecidas.**
- En el marco basado en los resultados se deberán incorporar indicadores del alcance desglosados por nivel de pobreza, y un sistema de seguimiento participativo.

## C. Focalización durante la ejecución

44. La ejecución de la estrategia de focalización del proyecto deberá basarse en las actividades y procesos definidos en el **informe sobre el diseño del proyecto** y en los procedimientos y disposiciones para la ejecución establecidos en el **manual de ejecución del proyecto**.
45. Dos actividades resultan críticas en esta fase del ciclo del proyecto, a saber:
- i) la **puesta en marcha** (incluida la misión de puesta en marcha y la fase de puesta en marcha), y
  - ii) la **supervisión directa** (incluido el examen de mitad de período) y misiones de apoyo a la ejecución.

## PASO 2. ¿QUÉ? APOYAR LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LA ESTRATEGIA DE FOCALIZACIÓN

### A. Reexaminar y consolidar el plan de ejecución y las disposiciones definidas en el manual de ejecución

46. Esta tarea deberá llevarse a cabo en estrechas consultas con el personal de la unidad de gestión del proyecto, entre otros, el coordinador del programa, el especialista en SyE y el oficial encargado de la focalización y la inclusión social.
47. El plan de ejecución de la focalización deberá ser objeto de un examen y una validación. Deberá incluir un calendario de ejecución del proyecto bien elaborado y completo, con las entregas previstas y los plazos correspondientes.



## **B. Hacer conocer la estrategia de focalización de lucha contra la pobreza y las herramientas de focalización del proyecto**

48. La fase de puesta en marcha comienza con un taller y dura generalmente de cuatro a seis meses. Durante este período, se deberá dar a conocer las actividades del proyecto con miras a movilizar la demanda local y animar a las personas a participar en dichas actividades.
49. Para divulgar la información dentro de la comunidad se deberán utilizar los canales apropiados; dicha información incluirá datos sobre las próximas inversiones, la lista de actividades previstas y los criterios de admisibilidad y procedimientos para acceder al proyecto. Estos canales pueden ser emisoras de radio locales, organizaciones comunitarias, grupos de mujeres, grupos juveniles de fútbol, parroquias, etc.
50. Todo el proceso deberá ser documentado.

## **PASO 3 y PASO 4. ¿CÓMO? SEGUIR LOS PROGRESOS Y FOMENTAR LA ARMONIZACIÓN CON LOS ODS Y EL PRINCIPIO DE NO DEJAR A NADIE ATRÁS**

51. La supervisión directa, el examen de mitad de período y las misiones de apoyo a la ejecución proporcionan un instrumento único muy eficaz para seguir los progresos de la ejecución de la estrategia de focalización, detectar las dificultades, aprender de los errores y proponer cambios para fomentar un mayor alcance e impacto en la pobreza.

## **A. Evaluar la eficacia de la estrategia de focalización para llegar y beneficiar al grupo objetivo previsto**

52. La misión de supervisión evaluará la medida en que el proyecto está llegando a los grupos objetivo previstos, en particular, las personas más pobres y los grupos de difícil acceso. Los resultados en materia de focalización deberán evaluarse en relación con:
  - i) datos de SyE obtenidos con herramientas cuantitativas y cualitativas y parámetros que combinan ambas;
  - ii) los puntos de vista de las partes interesadas locales tal como fueron expresados durante intercambios en grupos de discusión y evaluaciones rurales participativas, y
  - iii) las opiniones de los principales entrevistados, en particular los miembros de la unidad de gestión del proyecto, los proveedores de servicios y las organizaciones asociadas.
53. El análisis y la calificación ulterior (de 1 a 6) deberán basarse en los siguientes aspectos:
  - i) **Alcance.** Se deberá analizar la medida en que los diferentes grupos objetivo definidos en el diseño y el manual de ejecución están participando y recibiendo beneficios de las actividades del proyecto. Entre los métodos de verificación se incluye la información de SyE y consultas con partes interesadas locales. Se deberá discutir con la unidad de gestión del proyecto y los proveedores de servicios las dificultades y errores encontrados en la ejecución (p. ej., la desviación y la captura por las élites) a fin de llegar a un acuerdo sobre las medidas correctivas posibles.
  - ii) **Ejecución (estado de preparación y eficacia).** La ejecución de la estrategia de focalización deberá reflejar el plan de ejecución que se elaboró en la fase de puesta en marcha y ajustarse a los criterios, procesos y disposiciones presupuestas establecidas en el manual de ejecución. Si se trata del primer año de ejecución del proyecto, se deberá determinar el estado de preparación de las entidades de ejecución y la unidad de gestión del proyecto evaluando su nivel de conocimiento de la estrategia de focalización. De manera similar, se habrá de evaluar el conocimiento de las iniciativas, condiciones de participación y procedimientos del proyecto para los diferentes grupos de beneficiarios posibles.
  - iii) **Validación de las herramientas y los métodos de focalización.** Se deberá evaluar la eficacia del método de focalización. Si fuera necesario, deberán darse recomendaciones de mejoras formuladas en consulta con las partes interesadas locales.

- iv) **Eficacia del sistema de SyE para evaluar los resultados de la focalización.** El sistema de SyE deberá evaluarse sobre la base de su eficacia para recoger datos cuantitativos y cualitativos sobre los resultados de la focalización.

## **B. Proponer cambios prácticos y herramientas para mejorar los resultados de la focalización**

54. Se deberán hacer recomendaciones sobre la manera de mejorar el proceso, las herramientas y los resultados generales de la focalización.

Cuadro 3

*Requisitos mínimos para abordar la focalización en las misiones de supervisión y de examen de mitad de período*

- i) Durante la misión de examen de mitad de período se requiere que esté presente un experto que brinde asesoramiento en materia de focalización e inclusión social (género, jóvenes, pueblos indígenas); también se recomienda que esté presente un experto en cuestiones transversales.
- ii) Si no están disponibles en el informe sobre el diseño del proyecto o no existen estudios de referencia adecuados, deberán elaborarse perfiles de pobreza de la población objetivo.
- iii) La estrategia de focalización del proyecto deberá evaluarse en estrechas consultas con los participantes en el proyecto, el personal y los asociados en la ejecución a fin de poder definir los ajustes que se necesitan para mejorar el alcance en los más pobres, los pobres y las personas vulnerables de las zonas rurales.
- iv) Si no estuvieran disponibles herramientas para dar seguimiento a los resultados de la focalización, se deberá prestar apoyo técnico para que el personal del proyecto incorpore componentes relativos a la focalización y la inclusión social en las actividades de SyE y gestión de los conocimientos.
- v) Se deberá procurar extraer enseñanzas y buenas prácticas, y divulgarlas.

## **D. La focalización en el punto de culminación del proyecto**

55. Con respecto a la focalización y el alcance, en el informe final de proyecto se deberá incluir un análisis crítico de la estrategia de focalización y una evaluación de los resultados con miras a utilizar esta información en la ampliación de escala del proyecto o futuros proyectos y estrategias en el país.

## **FASES 3 y 4. ¿CÓMO? SEGUIR LOS PROGRESOS Y LOS RESULTADOS, Y FOMENTAR LA ARMONIZACIÓN CON LOS ODS Y EL PRINCIPIO DE NO DEJAR A NADIE ATRÁS**

56. El SyE de la focalización y el alcance deberá abarcar los siguientes aspectos: las disposiciones para la ejecución, la estrategia de focalización del proyecto, la contribución del método de focalización a los resultados del proyecto y las posibilidades de utilizar dicho método en actividades de ampliación de escala en otros proyectos.

## **A. Enseñanzas extraídas**

57. La evaluación brinda la oportunidad de estudiar y documentar las enseñanzas extraídas sobre focalización. Las enseñanzas deberán sistematizarse y divulgarse a las partes interesadas nacionales y otros interlocutores.

Cuadro 4

*Requisitos mínimos para evaluar la focalización en las misiones de terminación del proyecto*

- i) Se necesita contar con la presencia de un experto que preste asesoramiento en materia de focalización e inclusión social. Se recomienda asimismo que esté presente un experto en cuestiones transversales (nutrición, etc.).
- ii) La evaluación temática de la focalización deberá comenzar con el examen del sistema de SyE del proyecto como su principal fuente de información.
- iii) En las etapas iniciales del proceso de terminación deberá programarse la realización de estudios y actividades de obtención de datos.
- iv) Para complementar los datos obtenidos, se recomienda utilizar metodologías de evaluación participativas cuya aplicación contemple la participación activa de los distintos grupos objetivo.
- v) Deberá organizarse un taller de partes interesadas al que asistan los grupos beneficiarios, representantes de la sociedad civil y los donantes participantes para debatir cuestiones vinculadas a la focalización. Podrán también organizarse talleres complementarios para facilitar la participación de segmentos específicos de la población.
- vi) Habrán de sistematizarse las mejores prácticas y enseñanzas extraídas en materia de focalización, y seleccionarse los canales apropiados para divulgar el conocimiento generado durante la misión.

## El contexto para la revisión de las directrices operacionales sobre focalización

### A. Metas e indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) relacionados con la pobreza

1. Con vistas a verificar los avances para alcanzar el ODS 1 (fin de la pobreza) se utiliza un conjunto amplio de indicadores. Estos comprenden un umbral internacional de pobreza extrema revisado, que se ha fijado en USD 1,25 (indicador 1.1.1), umbrales nacionales de pobreza monetaria (indicador 1.2.1) e indicadores nacionales multidimensionales que permiten dar seguimiento a cambios en todas las formas de la pobreza (indicador 1.2.2)<sup>7</sup>. En consonancia con la definición de pobreza que figura en la Política del FIDA de Focalización en los Pobres de las Zonas Rurales de 2006 y tal como consta en el informe del Banco Mundial titulado *La pobreza y la prosperidad compartida 2018*<sup>8</sup>: “La pobreza no implica únicamente una carencia de ingresos y de consumo: también se manifiesta en forma de niveles educativos bajos, resultados insatisfactorios en salud y nutrición, falta de acceso a servicios básicos y un entorno peligroso”.
2. Además de los indicadores básicos para dar seguimiento a la pobreza a lo largo del tiempo, los grupos objetivo del ODS 1 comprenden también personas que se ven afectadas por distintos tipos de vulnerabilidad. La meta 4 del ODS 1 afirma que, de aquí a 2030, se deberá “garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación”. Por lo tanto, no solo los pobres sino también las personas vulnerables deberían poder acceder a una serie de recursos económicos, entre otros, nuevas tecnologías, activos y servicios, a fin de evitar que estas personas caigan (o vuelvan a caer) en la pobreza.
3. La meta 5 del ODS 1 se centra en la vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras perturbaciones y desastres económicos, sociales y ambientales. Fortalecer la resiliencia de las personas pobres y en situaciones vulnerables (contextos de fragilidad y zonas propensas a la ocurrencia de desastres) para reducir su vulnerabilidad a las perturbaciones es de importancia fundamental para alcanzar el ODS 1.
4. Esta breve reseña de las metas del ODS 1 subraya la variedad de instrumentos vinculados a los umbrales internacional y nacionales de pobreza monetaria, y los indicadores multidimensionales que permiten determinar y priorizar los grupos de personas que tienen más probabilidades de quedar atrás, es decir, las más pobres. También destaca la necesidad de tener en cuenta otros factores ligados a la pobreza, a saber: i) las personas que sufren múltiples formas de desigualdad, en particular, las desigualdades dentro del hogar, y ii) la vulnerabilidad a las perturbaciones vinculadas al cambio climático, y las conmociones y crisis sociales, políticas y económicas.

### B. La focalización en el Marco Estratégico del FIDA

5. En el Marco Estratégico del FIDA (2016-2025)<sup>9</sup> se reitera el mandato<sup>10</sup> del Fondo y su objetivo general de desarrollo, que es invertir en la población rural para ayudarla a salir de la pobreza y lograr la seguridad alimentaria a través de unos medios de vida

<sup>7</sup> Según el Banco Mundial, las líneas nacionales de pobreza resultan un instrumento mucho más apropiado para encarar el diálogo sobre políticas y los programas cuyos destinatarios son las personas más pobres. Véase <https://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/brief/global-poverty-line-faq>.

<sup>8</sup> Véase *La pobreza y la prosperidad compartida 2018: armando el rompecabezas de la pobreza* (Banco Mundial, 2018), panorama general disponible en español en <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30418/211330ovSP.pdf>.

<sup>9</sup> Véase el Marco Estratégico del FIDA (2016-2025) [2016] en:

<https://www.ifad.org/es/web/knowledge/publication/asset/39369820>.

<sup>10</sup> La meta del FIDA es empoderar a las mujeres y los hombres pobres de las zonas rurales en los países en desarrollo para que puedan aumentar sus ingresos y mejorar su seguridad alimentaria. Su misión es ayudar a los pobres de las zonas rurales a superar la pobreza. Véase FIDA (2012), <https://www.ifad.org/en/document-detail/asset/39637383>, disponible en inglés.

remunerativos, sostenibles y resilientes. En el Marco se establece también que el FIDA se propone cumplir los siguientes objetivos estratégicos: i) incrementar las capacidades productivas de la población rural pobre (objetivo estratégico 1); ii) aumentar los beneficios que obtiene la población rural pobre al participar en los mercados (objetivo estratégico 2), y iii) fortalecer la sostenibilidad ambiental y la capacidad de resistencia al cambio climático de las actividades económicas de la población rural pobre (objetivo estratégico 3).

6. En el Marco Estratégico la focalización se considera uno de los cinco principios de actuación<sup>11</sup> del FIDA, que reflejan la identidad y los valores fundamentales del Fondo y están presentes en la consecución de todos los resultados en materia de desarrollo. También se establece que el FIDA “utilizará una variedad de herramientas para garantizar que el mayor número posible de pobladores pobres del medio rural se beneficien de las oportunidades económicas que vayan surgiendo, y de que [...] las personas que no puedan beneficiarse de forma inmediata [...] reciban todo el apoyo necesario para adquirir las habilidades y recursos que les permitirán acceder a esas oportunidades en un futuro cercano”. Asimismo, el Marco Estratégico refleja claramente el compromiso del FIDA con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y su adhesión al principio de no dejar a nadie atrás, el cual el Fondo demuestra mediante un mensaje contundente: se puede apoyar a las personas que no cuentan con una base de recursos —extremadamente pobres o integrantes de grupos marginados— para que desarrollen sus habilidades y activos y puedan así beneficiarse de la participación en los mercados en el futuro.

### **C. La FIDA11 y el modelo operacional mejorado y las estrategias de focalización del Fondo**

7. Las inversiones del FIDA irán destinadas a las personas y los países más pobres mediante intervenciones que tengan como destinatarios prioritarios a los países de bajos ingresos y los países de ingresos medianos bajos, y a través de iniciativas que permitan llegar a las personas que padecen pobreza crónica en los países de ingresos medianos altos. Además, con el fin de promover la transformación rural inclusiva y sostenible, el FIDA debe afrontar seis desafíos de carácter transversal que afectan a las zonas rurales, a saber: la pobreza (ODS 1), el hambre (ODS 2), la desigualdad de género (ODS 5), el desempleo juvenil (ODS 8), el cambio climático (ODS 13) y la fragilidad (todos los ODS).
8. En el marco de su ventaja comparativa y con miras a promover la transformación rural inclusiva y sostenible, el FIDA continuará trabajando con los Gobiernos para definir políticas e incentivar inversiones específicamente destinadas a fomentar las actividades productivas y para apoyar estas inversiones como parte de su nuevo modelo basado en los países por medio del cual el FIDA participará de manera más activa en los procesos nacionales de políticas y adaptará sus programas en los países a las necesidades y prioridades específicas de estos y sus grupos objetivo. A tal efecto, empleará una combinación de: i) inversiones y políticas específicas para las actividades productivas que procuren allanar el camino hacia la inclusión, mediante la mejora de los medios de vida de la población rural pobre y afectada por la inseguridad alimentaria, e ii) inversiones y políticas de protección social complementarias que aborden la pobreza económica, las crisis económicas y la vulnerabilidad social. La ampliación de las medidas de protección social es otra de las metas contenidas en el ODS 1 (meta 3). Aunque las inversiones respaldadas por el FIDA no contribuyan directamente a alcanzar esta meta, el Fondo necesita tener esta cuestión en cuenta puesto que la ampliación de la cobertura de seguridad social y asistencia social tendrá un impacto en sus grupos objetivo.
9. En las estrategias en los países y en los proyectos se intensificará la atención a la pobreza y el análisis de la misma en las diferentes fases del ciclo (diseño, ejecución, supervisión y seguimiento y evaluación (SyE)) para garantizar que las estrategias de focalización adoptadas sean apropiadas para los distintos grupos objetivo y contextos nacionales.

<sup>11</sup> Los otros principios de actuación son: empoderamiento, igualdad de género, innovación, aprendizaje y ampliación de escala, y asociaciones.

10. El Informe de la Consulta sobre la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA nos recuerda que en el Marco Estratégico del FIDA también quedan comprendidas las víctimas de desastres naturales y conflictos dentro del grupo objetivo del Fondo y se reconoce que apoyar a estas personas es parte indispensable de la función del FIDA de fomentar la transformación inclusiva y de no dejar a nadie atrás. En el informe también se dice que la Dirección revisará sus directrices operacionales en materia de focalización a fin de fortalecer la atención a los jóvenes y estudiará la posibilidad de incluir a las personas con discapacidad en las intervenciones del Fondo<sup>12</sup>.
11. En el nivel micro, las intervenciones del FIDA continuarán centrándose en las personas más pobres y vulnerables, con un fuerte hincapié en la agricultura. El modelo operacional otorga un nuevo énfasis al compromiso de llegar a los grupos objetivo definidos en la política de focalización del FIDA de 2006, con especial énfasis en las mujeres y los jóvenes de las zonas rurales, especialmente en relación con el tema de la generación de empleo.

#### **D. La focalización y los temas de incorporación sistemática del FIDA**

12. El FIDA está también incorporando cuatro esferas temáticas en todas sus operaciones, a saber: cambio climático, cuestiones de género, nutrición y jóvenes. Estos temas constituyen los ejes de algunas de las metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, tales como el ODS 2 (hambre cero), el ODS 4 (educación de calidad), el ODS 5 (igualdad de género), el ODS 8 (trabajo decente y crecimiento económico) y el ODS 13 (acción por el clima), los cuales incluyen metas específicas relacionadas con los jóvenes. Los avances que se consigan en estas esferas también contribuirán indirectamente a alcanzar el ODS 1.
13. La aplicación de la política de focalización se considera uno de los principales puntos de entrada para poner en práctica los principios de incorporación sistemática, dado que puede utilizarse para incorporar una atención especial a la inclusión de las mujeres y, al mismo tiempo, para garantizar que el FIDA continúe centrandose su labor en las personas indigentes, pobres y marginadas (incluidas, las minorías étnicas). Las directrices se han actualizado con el objeto de incluir a los jóvenes como grupo objetivo y para ofrecer estrategias diferenciadas para los hombres, las mujeres y las personas con discapacidad (compromisos de la FIDA11).
14. La focalización constituye un punto de convergencia para los equipos multidisciplinarios que elaboran los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) o el diseño de un proyecto. Se prevé que los equipos de diseño armonicen su trabajo conceptual con la política de focalización y las directrices operacionales a fin de poder definir y caracterizar con mayor precisión a los beneficiarios de los proyectos, sus medios de vida y necesidades, y con miras a estar preparados para proponer respuestas de política de carácter transversal que apoyen la incorporación sistemática de los cuatro temas.

#### **E. Repercusión de los ODS en el enfoque de focalización del FIDA**

15. Por consiguiente, para realizar el seguimiento de los avances en la consecución de la Agenda 2030 y las metas de los ODS relacionados con la pobreza extrema, la pobreza y la vulnerabilidad, se dispone de una serie de instrumentos entre los que se cuentan los umbrales internacional y nacionales de pobreza y los índices multidimensionales. Las metas se centran también en la vulnerabilidad a la pobreza y los factores que la impulsan, entre otros, el cambio climático, los desastres naturales y las conmociones y crisis sociales, políticas y económicas. En el marco del nuevo modelo del FIDA basado en los países, los indicadores nacionales deberían tener prioridad sobre los umbrales internacionales de pobreza —incluso aquellos que se ha procurado ajustar en función del nivel de desarrollo de un país determinado— como datos a tomar en cuenta para determinar la focalización tanto de las zonas geográficas como de los grupos de personas, así como en el diseño, el seguimiento, la supervisión y la evaluación de la focalización. Dependiendo de los datos disponibles, deberán emplearse indicadores de

<sup>12</sup> Siguiendo la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas.

pobreza tanto monetaria como multidimensional, junto con análisis de la pobreza, los medios de vida y la vulnerabilidad. Además, las estrategias de focalización deben fundarse en una evaluación exhaustiva del nivel de vulnerabilidad socioeconómica de los grupos objetivo, tomando en consideración las prioridades definidas en función del contexto del país y los resultados de un análisis de la situación teniendo presentes los temas de incorporación sistemática. Lo ideal sería que estos análisis se incluyan en el estudio de antecedentes en el marco de los Procedimientos para la Evaluación Social, Ambiental y Climática (PESAC), pero también podrá recurrirse a proyectos y estudios de investigación específicos como base para el diseño de los COSOP y proyectos.

16. Los grupos objetivo se verán afectados por diferentes tipos de desigualdad derivados de factores tales como la desigualdad de ingresos, normas, valores y prácticas culturales que llevan a la exclusión, la discriminación y denigración de ciertos grupos. Los factores que indican en la exclusión o la desigualdad pueden agruparse en cinco categorías, como se ilustra en el gráfico 1.

Gráfico 1

**Marco para el análisis de las múltiples dimensiones de la pobreza y la marginación**

**Discriminación:** es la exclusión motivada por identidades atribuidas desde una perspectiva social como el sexo, la edad, la discapacidad y el origen étnico.

**Geografía:** aislamiento y lejanía geográfica, degradación ambiental y trabas al acceso a los transportes y servicios.

**Situación socioeconómica:** pobreza de ingresos y multidimensional, desigualdad para acceder a los activos e ingresos, índice de desarrollo humano, inseguridad alimentaria y nutricional, composición del hogar y estrategias de medios de vida.

**Gobernanza:** leyes, políticas, instituciones rurales (organizaciones de productores, cooperativas de ahorro y crédito, grupos de autoayuda, órganos comunitarios de toma de decisiones), voz y participación.

**Vulnerabilidad a las perturbaciones:** poblaciones vulnerables a los desastres naturales, la violencia, la delincuencia y la inseguridad alimentaria grave.

17. Un tema de preocupación para el personal del FIDA y que tiene consecuencias importantes para la aplicación del principio rector de “no dejar a nadie atrás” se relaciona con la capacidad potencial de las personas extremadamente pobres de aprovechar las ventajas de un acceso mejorado a los activos y las oportunidades, un concepto que se abrevia a menudo con referencias a la “población pobre activa o productiva” en algunos documentos de política del FIDA. Como se señaló anteriormente, el Marco Estratégico del FIDA establece claramente que el FIDA apoyará activamente a las personas más desfavorecidas para que adquieran las habilidades y activos que les permitan aprovechar las oportunidades económicas basadas en el mercado en el futuro.

18. Evaluaciones recientes de programas sociales de transferencia de efectivo<sup>13</sup> y modelos de salida de la pobreza<sup>14</sup>, ambos centrados en las personas que se ven afectadas por la pobreza extrema, indican que estos tipos de intervenciones han tenido un impacto positivo. Las conclusiones de estos estudios desmienten dos mitos, a saber: i) que las transferencias de efectivo generan dependencia, y ii) que las personas en situación de pobreza extrema no participan en actividades productivas sostenibles que les permiten acumular activos y aumentar sus ingresos de manera habitual.
19. Además del llamamiento ético de no dejar a nadie atrás hecho en la Agenda 2030, con el cual el FIDA se ha comprometido, existen datos que prueban que es posible recurrir también a los programas sociales de transferencia de efectivo o las intervenciones basadas en el modelo de salida de la pobreza para alcanzar dos objetivos: en primer lugar, y lo más importante, para garantizar que las intervenciones del FIDA lleguen y beneficien a las personas extremadamente pobres de manera sostenible aprovechando las sinergias que ofrece la focalización; y, en segundo lugar, para mejorar los resultados de las intervenciones del FIDA en cuanto a la focalización a través de asociaciones, tal como se prevé en la política de focalización de 2006.

---

<sup>13</sup> Véase Davis et al., *From Evidence to Action: The Story of Cash Transfers and Impact Evaluation in Sub-Saharan Africa* (Oxford University Press, 2006), <http://www.fao.org/3/a-i5157e.pdf>.

<sup>14</sup> Véase Banerjee et al. "A multifaceted program causes lasting progress for the very poor: Evidence from six countries", *Science*, vol. 348, ejemplar No. 6236 (2015), <https://science.sciencemag.org/content/348/6236/1260799>.

## Los principios del FIDA en materia de focalización

1. La política de focalización del FIDA de 2006 plantea nueve principios rectores que se actualizan en este anexo<sup>15</sup>. Los principios actualizados, que se ajustan a la Agenda 2030 y su principio rector de “no dejar a nadie atrás”, así como a las políticas del FIDA más recientes, incluidos los compromisos para la FIDA11, son los siguientes:
2. **Focalizar la labor en las poblaciones más pobres, pobres y vulnerables de las zonas rurales.** La labor del FIDA se centra en las personas más pobres, tanto en el nivel macro como en el nivel micro. En el nivel micro, se utilizarán análisis de la pobreza basados en indicadores monetarios y multidimensionales específicos de cada país (ODS 1 meta 2), junto con análisis participativos de los medios de vida, con el objeto de evaluar el acceso de estos grupos a los diferentes tipos de recursos.
3. **Apoyar a quienes poseen menos habilidades y activos.** El FIDA apoyará activamente a quienes poseen menos habilidades y activos para que puedan beneficiarse de las oportunidades económicas que surjan en el futuro cercano. En algunos casos, estos grupos pueden quedar fuera del alcance de los instrumentos de que dispone el Fondo y constituir un grupo al que otros organismos podrán prestar un apoyo de emergencia o humanitario por tener una ventaja comparativa al respecto.
4. **Incluir a las personas que se ven perjudicadas por múltiples privaciones y tienen más probabilidades de quedar atrás.** Los grupos objetivo del FIDA abarcan personas que deben enfrentar múltiples causas de privación y desigualdad que se refuerzan mutuamente, vinculadas a los cinco factores con que se relaciona la labor de no dejar a nadie atrás: la situación socioeconómica, la geografía, la discriminación, la vulnerabilidad a las perturbaciones y la gobernanza (véase el gráfico 1 en el anexo I). Entre los grupos de personas a menudo marginados se puede mencionar a **las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas, los pastores y las minorías étnicas, las personas con discapacidad, las personas desplazadas internamente, los refugiados y las personas que viven en contextos de fragilidad a causa del cambio climático, la degradación ambiental o los conflictos.** Estos grupos generalmente tienen menos posibilidades de acceder a activos y oportunidades o más probabilidades de perder ese acceso debido a causas cuyo alcance va más allá de la pobreza monetaria. Los procesos de focalización deberán basarse entonces en evaluaciones de la pobreza y los medios de vida bien fundadas, con análisis específicos centrados en estos grupos.
5. **Incorporar sistemáticamente las cuestiones relacionadas con el género, los jóvenes, la nutrición, la sostenibilidad ambiental y el clima al poner en práctica el proceso de focalización en los COSOP y proyectos.** El proceso de focalización es el punto de entrada para la incorporación de los temas transversales del FIDA.
6. **Reconocer la naturaleza dinámica de la pobreza y la importancia de abordar la vulnerabilidad.** Al planificar el proceso y los enfoques de la focalización se deberá tener en cuenta la naturaleza dinámica de la pobreza, especialmente en contextos de fragilidad por amenazas relacionadas con el clima, la degradación ambiental o los conflictos. Deberán disponerse mecanismos que permitan adoptar medidas de focalización en respuesta a las perturbaciones, entre otros, sistemas de alerta temprana y mecanismos para ampliar la escala de las intervenciones.

---

<sup>15</sup> En el cuadro A1 del anexo I puede encontrarse una comparación detallada de los principios actuales con los anteriores.



7. **Armonizar la focalización con las políticas y estrategias de reducción de la pobreza de los Gobiernos.** En consonancia con su nuevo modelo basado en los países, las intervenciones del FIDA deben armonizarse con las políticas nacionales en las esferas de intervención y contribuir a su aplicación. Se deberá llevar cabo un examen riguroso de las políticas vinculadas con la erradicación de la pobreza rural, el sector agrícola y el desarrollo rural, la seguridad alimentaria y la nutrición, la protección social y la gestión del riesgo de desastres, junto con un estudio profundo de las políticas dirigidas a grupos objetivo como las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas, las minorías étnicas y las personas con discapacidad. Estos estudios se usarían como base para las consultas sobre el programa en el país y el diseño de los proyectos. Además, el FIDA utilizará las herramientas de focalización de los Gobiernos, que analizaría y mejoraría sobre la base del enfoque de focalización que se emplee a nivel local.
8. **Llegar a las personas más pobres, sea mediante la focalización directa o la focalización indirecta.** Habrá casos en que en las intervenciones del FIDA se deberá incluir a personas en una situación económica más holgada debido a interdependencias económicas y de mercado, y en que será necesario que estas personas participen como líderes o innovadores, o casos en que se deberán evitar los conflictos. Se habrá de proporcionar una justificación y una explicación de tales casos. Además, los proyectos deberán demostrar claramente, mediante una teoría del cambio, la manera en que las personas más pobres se beneficiarán de intervenciones donde participen personas en una situación económica más holgada. En el marco lógico se deberán incluir indicadores que permitan dar seguimiento a los beneficios que obtienen las personas más pobres en el marco de las intervenciones.
9. **Poner a prueba modelos de focalización innovadores.** Se deberá tratar de poner a prueba, evaluar, documentar e intercambiar conocimientos sobre modelos de focalización en grupos con más probabilidades de quedar atrás que hayan dado buenos resultados.
10. **Reforzar las asociaciones existentes y establecer nuevas.** Deberá procurarse seleccionar y trabajar con asociados con intereses afines a todos los niveles, como la Cooperative for Assistance and Relief Everywhere (CARE) , el Comité de de Fomento Rural de Bangladesh (BRAC) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) para lograr una comprensión común de la dinámica de la pobreza rural en los diferentes contextos y de los modelos de focalización que puedan dar buenos resultados. La idea central debería ser forjar asociaciones innovadoras y complementarias para prestar servicios a grupos objetivo a los que el FIDA no puede atender con los instrumentos de que dispone.
11. **Adoptar un modelo consultivo y participativo de la focalización.** El modelo de focalización del FIDA no consiste solamente en herramientas: abarca una serie de medidas y procedimientos para incentivar la participación de las personas más pobres y otros grupos objetivo. Este proceso deberá incluir consultas participativas con otras partes interesadas, incluidos los posibles beneficiarios, y deberá realizarse de tal manera que estas personas se sientan confiadas y seguras para expresar sus opiniones y temas que les preocupan. Durante la ejecución deberán disponerse de mecanismos que permitan recabar opiniones y comentarios con el objeto de promover la transparencia, la inclusión, así como forjar consensos.
12. **El empoderamiento y el fomento de la capacidad** son principios básicos de actuación del FIDA y los pilares fundacionales de su modelo de focalización. El FIDA ayudará a sus grupos objetivo a mejorar su capacidad para acceder a los recursos, los activos y los servicios productivos que necesitan para aumentar sus ingresos y calidad de vida al mismo tiempo que participan en verdaderos procesos de toma de decisiones que tendrán consecuencias en sus medios de vida.

## Panorama general de los grupos prioritarios del FIDA

1. La ventaja comparativa del FIDA de trabajar con las **mujeres**, los **pueblos indígenas**, los **jóvenes** y las **personas con discapacidad** sustenta su misión fundamental de focalizar la labor en las personas más pobres y vulnerables de las zonas rurales, y empoderarlas. Además, cuenta con el apoyo de un modelo de focalización basado en las personas que también tiene en cuenta las condiciones diferentes y específicas de cada contexto en el que vive la población pobre rural.
2. La transformación estructural dirigida a reducir la pobreza ha estado siempre acompañada de un proceso de desarrollo agrícola y rural que conduce a la transformación rural. Este último proceso se caracteriza por el aumento de la productividad agrícola y los excedentes comercializables, junto con la diversificación de los modelos de producción y los medios de vida. Sin embargo, a pesar de todos los beneficios que puedan derivarse de la transformación rural, esta también puede tener efectos negativos, por ejemplo, la exclusión de sectores de la población cuya base inicial de activos no les permite beneficiarse de este proceso dinámico.
3. El diseño y los modelos de focalización —que constituyen uno de los principios de actuación del FIDA— contribuyen en gran medida a asegurar la inclusión en los procesos de transformación estructural y rural. Los grupos objetivo del FIDA reflejan las desigualdades interrelacionadas que hacen que el camino para salir de la pobreza se haga difícil para grupos desfavorecidos y socialmente excluidos como los pueblos indígenas, las minorías étnicas, las mujeres, los jóvenes y las personas con discapacidad. La experiencia demuestra que las mujeres, los pueblos indígenas, los jóvenes y las personas con discapacidad son mucho más vulnerables a las cinco dimensiones de la marginación (que se muestran en el marco del principio de “no dejar a nadie atrás”) que son la situación socioeconómica, la discriminación, la geografía, la gobernanza y la vulnerabilidad a las perturbaciones.
4. **El género, el origen étnico y la discapacidad** son factores que indican en los principales elementos que determinan la identidad social de las personas. Esta identidad, basada en normas sociales, moldea su capacidad de reclamar acceso a activos y a puestos de toma de decisiones. Las relaciones de poder desiguales en función del sexo, la edad, el origen étnico y la discapacidad pueden ser factores cruciales de la exclusión social, económica y política y causas subyacentes de la pobreza extrema, la inseguridad alimentaria y la malnutrición. Las personas que viven en puntos donde se intersecan múltiples desigualdades tienden a estar representadas desproporcionadamente en los estratos más pobres. Las causas profundas de la exclusión a menudo pueden deberse a patrones históricos y políticos que influyen en la dinámica de la inclusión y la exclusión en diferentes niveles institucionales, comenzando por el del hogar y la comunidad para terminar en el ámbito más amplio de las políticas. Si las políticas e intervenciones agrícolas no tienen en cuenta aspectos relativos a los grupos prioritarios, corren el riesgo de fomentar las desigualdades existentes al canalizar inversiones a zonas o cultivos que podrían eventualmente contribuir al crecimiento, pero que tienen pocos efectos indirectos sobre las mujeres, los jóvenes y los pueblos indígenas. Si se deja a las fuerzas del mercado operar libremente, sin querer puede fomentarse una concentración de la tierra y los recursos, lo cual a menudo socava la disponibilidad de activos y los medios de vida de las mujeres, los pueblos indígenas y los jóvenes.
5. **Las mujeres de las zonas rurales** conforman uno de los principales grupos objetivo del FIDA según su política de focalización de 2006, en la que se recomienda prestarles una atención especial en todos los grupos que han sido seleccionados. La realización de análisis de pobreza y medios de vida en los que se tengan en cuenta las cuestiones de género y se incorporen los puntos de vista particulares de los hombres y mujeres pobres es uno de los pilares del modelo de

focalización del FIDA. Los hogares encabezados por mujeres, sean estas viudas o madres abandonadas o solteras, han sido tradicionalmente considerados un grupo vulnerable en los proyectos que el FIDA respalda. Ello es así porque, en muchos contextos, estas mujeres viven en condiciones de pobreza extrema, no poseen muchas habilidades laborales y deben afrontar cargas de trabajo excesivas, la pobreza por carencia de tiempo y una movilidad limitada.

6. Las mujeres son agentes destacados en el sector agrícola, en la seguridad alimentaria y nutricional de los hogares y en la gestión de los recursos naturales. Trabajan en toda la cadena de valor —en sus propias empresas, en actividades familiares y como empleadas— y desarrollan una amplia variedad de actividades, a menudo utilizando sus propios sistemas de conocimientos. Pero con frecuencia desempeñan funciones marginales en las labores familiares, sin remuneración o con ingresos muy bajos, y estereotipadas en actividades de bajo valor, a menos que esto se aborde específicamente en las intervenciones de los proyectos. También participan en una serie de actividades no agrícolas para diversificar sus opciones de subsistencia, y son las responsables de la mayoría de las tareas domésticas<sup>16</sup>. Las mujeres tienden a padecer varias formas de marginación en cuanto a su acceso a los recursos importantes (la tierra, el crédito, las tecnologías, etc.) y el control sobre ellos; su acceso a los ingresos, los alimentos y los beneficios; un bajo nivel de bienestar y la exposición a situaciones de violencia doméstica; cargas de trabajo excesivas, ya que deben realizar tanto actividades productivas como reproductivas, y una participación muy limitada en la toma de decisiones en distintas instancias institucionales.
7. El FIDA ha adquirido una experiencia considerable con respecto a la focalización con arreglo al género al probar diferentes herramientas y enfoques adaptados a cada contexto y divulgar conocimientos en la materia. Una de las enseñanzas básicas ha sido que para beneficiar y empoderar a las mujeres siempre es necesario contar con la participación de los hombres. Para utilizar un enfoque de género basado en las relaciones, es importante dejar de lado las normas discriminatorias, evitar los conflictos derivados de las cuestiones de género y asegurar beneficios más equitativos y sostenibles.
8. La representación de **los pueblos indígenas y las minorías étnicas** entre los pobres y los grupos desfavorecidos de la sociedad a menudo es desproporcionada dado que frecuentemente se encuentran marginados. Sin embargo, representan el 15 % de las personas pobres del mundo y una proporción significativa de la población rural pobre en muchos países. Su seguridad alimentaria y sus medios de vida dependen del acceso a los ecosistemas locales, que en general se ven perjudicados por derechos precarios sobre la tierra, y que se encuentran aún más amenazados por las nuevas demandas de una población creciente o la usurpación de los recursos naturales por parte de determinadas empresas. El cambio climático también repercute sobre la productividad de la tierra y tiene consecuencias en muchas especies.
9. Se estima que hay más de 370 millones de personas que se definen a sí mismas como pueblos indígenas, lo que supone alrededor del 5 % de la población mundial total. Alrededor del 70 % de estas personas viven en Asia y el Pacífico. Solo en América Latina viven más de 826 pueblos indígenas diferentes (y 200 más viven en condiciones de aislamiento voluntario), cada uno con una lengua y una cultura únicas. Un cuarto de la población de América Latina se compone de afrodescendientes. Estas personas forman parte de un grupo particular que está padeciendo graves violaciones de los derechos humanos y una pobreza galopante.

---

<sup>16</sup> Véase la guía práctica titulada *Focalización en la pobreza, la igualdad de género y el empoderamiento durante el diseño de los proyectos: género, focalización e inclusión social* (2017).

## Recuadro 1

**Los afrodescendientes**

Cerca de 200 millones de personas que se identifican como descendientes de africanos viven hoy día en América. Sean descendientes de las víctimas del comercio transatlántico de esclavos o migrantes más recientes, estas personas constituyen uno de los grupos más pobres y marginados. Como otros grupos excluidos, los afrodescendientes se enfrentan a desventajas progresivas, la desigualdad de oportunidades y la falta de respeto y reconocimiento, todo lo cual lleva a resultados sociales y económicos dispares. Por ejemplo, los hogares de afrodescendientes están en una peor situación que los de las personas blancas, y aquellos encabezados por mujeres están en una peor situación que los que están a cargo de hombres. Algunos grupos de afrodescendientes como los palenque en Colombia, los garífuna en América Central y los *quilombola* en el Brasil tienen características que se parecen a las de los pueblos indígenas, especialmente en cuanto a la conexión histórica con ciertos territorios, sus instituciones políticas y decisorias únicas y sus exigencias respecto de la protección de los sistemas de tenencia comunitaria de la tierra.

10. Según la Política de Actuación del FIDA en relación con los Pueblos Indígenas (2009), la definición de trabajo de pueblos indígenas se funda en los siguientes criterios:
  - la prioridad en el tiempo por lo que respecta a la ocupación y el uso de territorios determinados;
  - la perpetuación voluntaria de la diferenciación cultural, que puede incluir los aspectos del idioma, la organización social, la religión y los valores espirituales, los modos de producción, las leyes y las instituciones;
  - la conciencia de la propia identidad, así como su reconocimiento por otros grupos, o por las autoridades estatales, como una colectividad distinta, y
  - una experiencia de sometimiento, marginación, desposesión, exclusión o discriminación.
11. En el documento de la política se establece también que los enfoques en materia de desarrollo impulsado por la comunidad son particularmente apropiados para trabajar con los pueblos indígenas puesto que estos tienen una perspectiva más holística de la manera en que los ecosistemas y los sistemas sociales y económicos se interrelacionan.
12. **Los jóvenes de las zonas rurales** son un grupo objetivo cada vez más importante para el FIDA. Las mujeres y hombres de menos de 30 años constituyen cerca de dos tercios de la población de los países en desarrollo, y las personas de entre 15 y 24 años representan un quinto del total. Como tienen un acceso limitado a la educación y las oportunidades en las zonas rurales remotas, y a raíz de la excesiva fragmentación de la propiedad de la tierra, tanto los niños como las niñas de las zonas rurales generalmente se ven afectados por la falta de acceso a los activos más importantes y están expuestos a los riesgos y la inseguridad que conllevan unas condiciones de trabajo extremadamente pobres. Sin embargo, lo usual es que el término joven se entienda exclusivamente con referencia a los hombres jóvenes, a pesar de las diferencias importantes en las bases de activos (tanto reales como previstos) y opciones de medios de vida que poseen las mujeres y los hombres jóvenes en diferentes lugares. Las jóvenes generalmente tienen menos maneras de ganarse la vida que los jóvenes. En el mercado de trabajo, están más expuestas a desventajas ligadas al género que los hombres, entre otras la violencia de género, salarios más bajos y explotación laboral, y pueden que tengan un acceso más restringido a alimentos nutritivos dentro del hogar. Las niñas de las zonas rurales son sin duda uno de los segmentos más pobres de la población rural y por lo tanto merecen que se les brinde apoyo adecuado a sus necesidades. Las necesidades de los jóvenes, tanto mujeres como hombres, de los pueblos indígenas requieren también una consideración especial, habida cuenta de que están desproporcionadamente más expuestos a los riesgos vinculados al matrimonio precoz, el aislamiento, la inseguridad alimentaria durante

los años de reproducción y lactancia, la vulnerabilidad especial y las prácticas discriminatorias. El modelo de focalización diferenciado que se adopte para llegar a los jóvenes y los jóvenes deberá estar firmemente sustentado en una comprensión de los factores que impulsan las aspiraciones de cada género.

13. Por último, es importante recalcar que la opción preferida a la que recurrir en el caso de los jóvenes podría ser el empleo en cadenas de valor (véase también el anexo VII) en numerosas zonas rurales desfavorecidas. Ello se debe a que muchas veces los jóvenes prefieren trabajar como proveedores de servicios que directamente en la agricultura. A diferencia de sus padres, generalmente aspiran a dejar la agricultura. Pero para los que todavía desean practicarla, los trabajos a los que aspiran son intensivos en conocimientos y formas "modernas" de empleo. Cuando se diseña una intervención en una cadena de valor, deberán siempre tenerse en cuenta las capacidades, habilidades y aspiraciones concretas de los jóvenes.
14. **Las personas con discapacidad** deben enfrentan múltiples obstáculos para su inclusión y participación plena en la vida comunitaria. Entre otros obstáculos, cabe citar la discriminación y la estigmatización, la falta de acceso a muchos entornos físicos y virtuales, tecnologías de apoyo y servicios esenciales y rehabilitación, y la falta de apoyo para llevar una vida independiente, en particular, el acceso limitado al mercado de trabajo y las fuentes de ingresos remunerados. Por otro lado, las tasas de pobreza de los hogares son significativamente más altas cuando uno de sus miembros es una persona con discapacidad. La discapacidad es un tema transversal en la agenda de los ODS, tal como se señala en el informe emblemático de las Naciones Unidas sobre discapacidad.
15. Entre las recomendaciones sobre formas de dar apoyo a las personas con discapacidad en el contexto de los ODS figuran la compilación de información desglosada (por personas con discapacidad) sobre indicadores de pobreza y seguridad alimentaria y la adopción de medidas para afrontar la falta de oportunidades de empleo. Algunas de estas medidas son la adopción de cuotas de empleo en el sector público y, en algunos casos, el sector privado, leyes para la eliminación de la discriminación en el lugar de trabajo y la incorporación sistemática de la inclusión de la discapacidad en los programas de capacitación empresarial y los sistemas de microfinanciación. No obstante, no se ha hecho ninguna recomendación específica para las intervenciones relacionadas con la agricultura a pesar de que, en muchas zonas rurales, las personas no solo están más expuestas a accidentes que las pueden dejar discapacitadas, sino que las personas con discapacidad pueden resultar excluidas de las actividades agrícolas en algunos contextos, lo cual puede desembocar en la exclusión de sus comunidades y de la oportunidad de procurarse un sustento. Por esta razón las personas con discapacidad de las zonas rurales están más expuestas que otras al hambre y una nutrición deficiente. Las medidas para facilitar la inclusión de las personas con discapacidad en los proyectos del FIDA pueden tener un efecto importante en la lucha contra los múltiples factores de las privaciones que los afectan. El punto de partida será comprender las diferentes necesidades y capacidades de estas personas y los distintos obstáculos que deben enfrentar, así como las específicas de personas con diferentes tipos de discapacidad, ya que todas ellas constituyen un grupo muy heterogéneo. Entender esta heterogeneidad es crucial para una focalización eficaz.

16. La priorización de estos grupos objetivo requiere analizar sus contextos específicos de pobreza y medios de vida, además de adoptar medidas concretas que garanticen que su participación en los proyectos del FIDA no se vea obstaculizada por obstáculos sociales, económicas, culturales o psicológicas que perjudiquen su inclusión. El modelo de focalización del FIDA basado en la autofocalización, las medidas propiciatorias, el empoderamiento y la creación de capacidad es especialmente apropiado para abordar estas desigualdades y privaciones interrelacionadas, y para facilitar la inclusión de las personas con más probabilidades de quedarse atrás.

## Requisitos mínimos para la focalización en los grupos prioritarios del FIDA (ciclo del programa)

### A. COSOP

#### 1. Realizar un análisis de situación

El análisis que se realiza en la fase del COSOP abarca:

- i) el marco institucional y de políticas relacionado con los diferentes grupos prioritarios, en particular, un examen de las políticas vigentes, los planes estratégicos, los actores y los posibles asociados, y
- ii) la pobreza y la inseguridad alimentaria, incluidos los factores causantes y la geografía, con datos desglosados en el eje social.

#### 2. Demostrar conformidad con las definiciones del país y las políticas pertinentes

En particular, con respecto a los jóvenes, los pueblos indígenas, los grupos étnicos minoritarios y las personas con discapacidad.

#### 3. Consultar con los principales actores nacionales que representan los intereses de los grupos prioritarios

- i) el Ministerio de Asuntos de Género, los consejos nacionales de discapacidad y órganos similares, los organismos y comisiones nacionales que se ocupan de las cuestiones de los pueblos indígenas;
- ii) organizaciones locales de la sociedad civil, como organizaciones de mujeres, organizaciones nacionales y subnacionales de pueblos indígenas (también vinculadas al Foro de los Pueblos Indígenas en el FIDA) y organizaciones que trabajan en favor de los derechos de las personas con discapacidad, y
- iii) de conformidad con la Política de Actuación del FIDA en relación con los Pueblos Indígenas, el FIDA colaborará activamente con los representantes de los pueblos indígenas a lo largo de todo el ciclo del proyecto.

#### 4. Analizar y desglosar los datos de los grupos prioritarios en el país

- i) **Principales grupos de jóvenes de las zonas rurales (por ejemplo, jóvenes que no reciben educación, empleo o capacitación**, desglosados por edad, sexo, origen étnico y nivel educativo), con atención a los problemas y oportunidades específicos relacionados con los medios de vida y el acceso a bienes, competencias y servicios;
- ii) **principales grupos de pueblos indígenas** y sus problemas y oportunidades en materia de medios de vida (basándose en datos desglosados por grupo étnico y ubicación geográfica, siempre que se disponga de ellos);
- iii) **mujeres de las zonas rurales**, con atención a la edad, el origen étnico, el grado de discapacidad, la condición social, la composición del hogar, las limitaciones específicas de los medios de vida y las oportunidades;
- iv) **personas con discapacidad**, incluido su número (desglosado por sexo, edad y origen étnico), la ubicación geográfica y la distribución de los tipos de discapacidad;
- v) **matriz de grupos objetivo**, incluidos jóvenes, mujeres, pueblos indígenas y personas con discapacidad, e
- vi) **información sobre la pobreza, la seguridad alimentaria y los medios de vida**, desglosada por grupo prioritario.

## 5. Describir la manera en que el FIDA focalizará su labor en los grupos prioritarios

- i) **adecuar la estrategia de focalización** a los grupos prioritarios seleccionados sobre la base de enseñanzas extraídas de proyectos anteriores y la reproducción de enfoques eficaces;
- ii) **describir la estrategia y los modelos de focalización**, las actividades propuestas y las asociaciones previstas, y
- iii) **prestar atención a los grupos prioritarios al seleccionar las zonas geográficas**. En algunos casos, la presencia de pueblos indígenas y jóvenes deberá considerarse un criterio de máxima prioridad para la focalización geográfica.

## B. Diseño

### 6. Analizar y desglosar los datos de los grupos prioritarios en la zona del proyecto

Como parte del análisis de la pobreza y los medios de vida, se desglosa el perfil de los grupos prioritarios por edad, sexo, origen étnico y grado de discapacidad. Un experto en focalización y grupos prioritarios llevará a cabo el análisis de la siguiente manera:

- **examinará** los datos disponibles y las fuentes secundarias, y
- **realizará consultas y organizará grupos de discusión** con grupos prioritarios en la zona del proyecto con la ayuda de herramientas como las evaluaciones rurales participativas y el método participativo de enseñanza y acción.

### 7. El análisis deberá abarcar:

- i) **Mujeres**. La brecha de género en el acceso a los bienes, los servicios, la adopción de decisiones y la distribución de la carga de trabajo; la pobreza dentro del hogar, incluida la atención a la nutrición y la seguridad alimentaria; los principales medios de vida y los roles y prioridades en función del género en los sistemas agrícolas y las cadenas de valor específicas; las normas sociales discriminatorias; y la situación específica de pobreza de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes, las mujeres indígenas y las mujeres jefas de hogar.
- ii) **Jóvenes de las zonas rurales**. Acceso a activos (por ejemplo, infraestructura y maquinaria), tierra, agua, mercados y servicios (por ejemplo, crédito y servicios de extensión); partes interesadas y asociados locales; conocimientos, educación y competencias, incluidos los conocimientos indígenas, la alfabetización y la aritmética, los sueños y las aspiraciones; y las pautas de emigración.
- iii) **Pueblos indígenas**. Evaluación sociocultural y de la tenencia de la tierra; leyes consuetudinarias y normas oficiosas sobre la propiedad de la tierra; partes interesadas de la comunidad, usuarios de la tierra y una evaluación de quién tiene derecho a dar o no el consentimiento informado, cuando proceda; instituciones y sistemas de gobernanza; tipos de medios de vida; percepciones locales de la pobreza y el bienestar; y consecuencias del proyecto propuesto que puedan dar lugar a un cambio en la situación de las tierras, los territorios o los recursos.
- iv) **Personas con discapacidad**. Obstáculos a la participación en el mercado laboral, al empleo autónomo y a la participación en instituciones rurales que son parte integrante de la vida económica y social; existencia de cuotas de empleo tanto en el sector público como en el privado; tipos de medios de



vida, desglosados por tipo de discapacidad; cartografía de las actividades rurales peligrosas y propensas a causar accidentes; y estigmatización y discriminación.

#### 8. **Incluir el análisis de los grupos prioritarios en los PESAC, el contexto y la justificación estratégicos y el análisis de la pobreza**

El examen en el marco de los PESAC debe estar en conformidad con la Política de Actuación del FIDA en relación con los Pueblos Indígenas. Cuando haya pueblos indígenas afectados, el prestatario deberá obtener el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades interesadas, documentar su participación y los procesos de consulta y preparar un **plan a favor de los pueblos indígenas**.

#### 9. **Señalar los grupos prioritarios como segmentos objetivo y fijar metas y cuotas para grupos específicos**

- i) señalar **los grupos prioritarios como segmentos objetivo**, prestando atención a los subgrupos que se ven afectados por privaciones que se superponen (p. ej., las niñas adolescentes, las mujeres indígenas y los jóvenes), y
- ii) **fijar metas y cuotas viables y realistas** para cada grupo: las cuotas se establecen en base al número real de grupos prioritarios que viven en la zona del proyecto, el tipo de inversión y las enseñanzas extraídas de proyectos anteriores; las cuotas deben ser realistas, pero también lo suficientemente ambiciosas como para poner en tela de juicio el *statu quo*.

Ejemplo 1

##### **Desglose de datos de grupos objetivo, con atención a los grupos prioritarios**

En el **Proyecto de Desarrollo Agrícola Ecológicamente Sostenible en Zonas del Interior** (2016-2022), que se ejecuta en Guyana, el grupo objetivo comprende 6 000 hogares pobres.

- Al menos el 15 % de estos hogares (900 hogares) están encabezados por mujeres.
- Al menos el 75 % de los beneficiarios del proyecto proceden de tribus amerindias.
- Al menos el 30 % de las personas se encuentran en el grupo de edad de 15 a 35 años.
- Al menos el 50 % de los beneficiarios de proyectos son mujeres.

#### 10. **Elaborar una estrategia de focalización en los diferentes grupos prioritarios, con objetivos y actividades concretos y enfoques y metas adecuados.**

La estrategia de focalización deberá ser viable, específica del contexto y arraigada culturalmente.

- i) Para seleccionar los servicios y recursos (p. ej., donaciones de contrapartida) se deberán utilizar **criterios de admisibilidad** basados en características sociales que puedan determinarse de manera clara y fácil; deberán ser avalados por las comunidades pertinentes. Deberán también adoptarse medidas para garantizar que:
  - con los **criterios basados en la edad** se puedan detectar las diferencias entre los distintos grupos de edad dentro de la población joven (p. ej., de 14 a 25 y de 25 a 35);
  - se tengan en cuenta la **situación laboral y los diferentes niveles educativos** como criterios de admisibilidad para focalizarse en los jóvenes;
  - se utilice la **conciencia de la propia identidad** como principal criterio para focalizarse en los pueblos indígenas, y
  - se emplee el criterio de **mujeres cabeza de hogar** en zonas donde claramente constituye un indicador de la pobreza.

- ii) **Establecer la inclusión de los grupos prioritarios como condición para el acceso a los recursos del proyecto.** Esto debería ser un requisito en los planes de negocios elaborados por los actores de la cadena de valor y las organizaciones de productores para tener acceso a los programas de donaciones de contrapartida de un proyecto. Cuando sea factible, la participación de los grupos prioritarios también puede ser una condición para la formación de grupos y el desarrollo organizativo.

Ejemplo 2

**Alentar la inclusión de las mujeres jóvenes de las zonas rurales y de las personas con discapacidad en las organizaciones rurales**

Las organizaciones rurales en El Salvador han estado tradicionalmente dominadas por hombres adultos. En el marco del **Proyecto de Desarrollo y Modernización Rural para la Región Oriental** de El Salvador, para que las organizaciones rurales puedan optar a la financiación de proyectos, deben demostrar que al menos el 15 % de sus miembros son jóvenes de entre 14 y 24 años de edad y que la mitad de ellos son mujeres. También se alienta a las niñas a participar en las actividades de capacitación y fomento de la capacidad en el marco del proyecto con miras a asumir funciones de liderazgo y gestión.

El **Proyecto de Apoyo a la Promoción de las Cadenas de Valor Agrícolas** en Senegal anima a los jóvenes que participan activamente en los clubes de fútbol de cada aldea rural a crear grupos de interés económico. Sus posibilidades de obtener asistencia para proyectos son mayores si una parte significativa de sus miembros son mujeres jóvenes y otros grupos vulnerables, especialmente personas con discapacidad.

- iii) **Definir un menú de actividades y servicios que estén en función de los intereses y necesidades de los grupos prioritarios y tengan en cuenta sus características.** Esto se puede lograr por medio de, por ejemplo:

- el desarrollo de tecnologías apropiadas, especialmente para las personas con discapacidad, pero también para las mujeres, los jóvenes y los pueblos indígenas;
- el uso de metodologías basadas en la comunidad y en el aprendizaje práctico para impartir capacitación, prestar servicios de desarrollo empresarial y aplicar enfoques de las actividades de extensión basados en la familia (para mejorar la atención a los hogares de mujeres en pareja y a las niñas jóvenes que podrían estar "ocultas" en los hogares rurales);
- el empleo de enfoques de desarrollo impulsados por la comunidad para destinar recursos y servicios a las comunidades indígenas y para empoderar a los grupos de población;
- el uso de instalaciones de rehabilitación basadas en la comunidad para acercar los servicios sociales y de salud integrados a las personas con discapacidad;
- la adopción de una forma de planificación que tenga en cuenta las diferencias culturales a fin de fomentar iniciativas de desarrollo autónomas que valoren y aprovechen la diversidad, la identidad cultural y territorial y los conocimientos y prácticas de los pueblos indígenas (por ejemplo, los sistemas alimentarios indígenas);
- la selección de cultivos altamente nutritivos, dominados por mujeres y generadores de empleo en las iniciativas de desarrollo de las cadenas de valor y la inversión en actividades de transformación y valor añadido, y
- la creación de paquetes de apoyo nutricional para mujeres embarazadas y lactantes.

## Ejemplo 3

**Valorización de la cultura local en el Perú**

Todos los proyectos apoyados por el FIDA en el Perú utilizan una metodología transparente y pública basada en el mérito (*concursos*) para asignar recursos a las comunidades y pueblos indígenas pobres. Esta metodología no ha sido introducida desde afuera, sino que ha florecido como parte de *Pachamama Raymi*, la tradicional celebración de la Madre Tierra.

- iv) **Utilizar medidas de empoderamiento y creación de capacidad** para asegurar que los grupos prioritarios, cuyos miembros tradicionalmente tienen menos voz y menos poder, sean incluidos en los órganos de toma de decisiones para la planificación y asignación de recursos, tales como los comités locales, las instituciones comunitarias, las organizaciones de agricultores, las plataformas de la cadena de valor, etc. Esto también implica la formación o el fortalecimiento de organizaciones locales que representen los intereses de esos grupos<sup>17</sup>.
- v) **Definir los procesos, procedimientos y disposiciones de ejecución relativos a la focalización en los grupos prioritarios en el manual de ejecución del programa**
  - incluir un plan de ejecución para cada grupo en el que se especifiquen metas que puedan ser objeto de medición, y
  - abordar las limitaciones físicas y de procedimiento a la participación de los grupos prioritarios, por ejemplo, ayudando a superar los obstáculos físicos a las que se enfrentan las personas con discapacidad (p. ej., promoviendo el acceso a equipos que faciliten su movilidad), elaborando planes de donaciones de contrapartida que no requieran grandes contribuciones privadas, proporcionando servicios de guardería que permitan a las mujeres jóvenes asistir a sesiones de formación, etc.

**11. Crear un entorno propicio para focalizarse en los grupos prioritarios**

- i) cultivar las actitudes y reforzar compromisos de los asociados y partes interesadas respecto de la focalización en los grupos prioritarios;
- ii) emprender un diálogo sobre políticas relativas a la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y los problemas que afectan a los pueblos indígenas, los jóvenes y las personas con discapacidad y ocuparse de esas cuestiones, y
- iii) asegurar que la unidad de gestión del proyecto funciona de manera transparente y participativa y en consulta estrecha con los grupos prioritarios.

**12. Mostrar vías para el empoderamiento socioeconómico de grupos específicos**

Elaborar y mostrar:

- i) vías que tengan un efecto transformador en materia de género y los tres objetivos de la política de género<sup>18</sup> en el contexto de una teoría del cambio;
- ii) vías para el empoderamiento socioeconómico de los jóvenes, al tiempo que se incluye el empleo juvenil entre los objetivos del proyecto, y
- iii) el empoderamiento de los pueblos indígenas.

**13. Dedicar atención a los grupos prioritarios en el sistema de SyE**

- i) incluir en el marco lógico indicadores que tengan en cuenta la atención a los grupos prioritarios. **Indicador básico 1:** número de personas que reciben

<sup>17</sup> Entre otros, estos grupos pueden ser organizaciones de personas con discapacidad, organizaciones de mujeres y jóvenes y organizaciones comunitarias de pueblos indígenas.

<sup>18</sup> Empoderamiento económico, toma de decisiones y reducción de la carga de trabajo.

- servicios promovidos por el proyecto, desglosado por sexo, edad, origen étnico y grado de discapacidad;
- ii) incluir indicadores del índice de empoderamiento de la mujer en la agricultura, y
  - iii) establecer un sistema de SyE participativo y orientado al aprendizaje para hacer un seguimiento del número de participantes de los grupos prioritarios y de la calidad de su participación, evaluar los beneficios y crear un espacio para el diálogo y el aprendizaje.

#### **14. Planificar los recursos humanos y financieros necesarios para realizar las actividades de focalización en los grupos prioritarios del FIDA**

- i) planificar la contratación de personal capaz de desempeñar tareas específicas relacionadas con la focalización y los grupos prioritarios (incluido el conocimiento del idioma local);
- ii) velar por que en el mandato de los proveedores de servicios se tengan en cuenta los grupos prioritarios para asegurar la accesibilidad en las adquisiciones;
- iii) asignar fondos del proyecto para la ejecución de actividades dirigidas a los grupos prioritarios, e
- iv) impartir capacitación al personal del proyecto sobre la manera de relacionarse con los grupos prioritarios.

### **C. Fase de puesta en marcha**

#### **15. Comunicación y movilización social**

- i) la estrategia y el plan de ejecución para focalizarse en los grupos prioritarios deben ser examinados y validados con el personal de la unidad de gestión del proyecto durante el taller de puesta en marcha;
- ii) los posibles participantes de los grupos prioritarios deben especificarse con anticipación y se debe llegar hasta ellos a través de campañas de información y movilización social utilizando los canales e instrumentos apropiados (p. ej., uso de idiomas locales, estaciones de radio, organización de reuniones en las horas del día en las que las mujeres puedan asistir, sensibilidad cultural).

### **D. Ejecución: supervisión del proyecto y apoyo a la ejecución**

#### **16. Evaluar los resultados de la focalización en relación con los grupos prioritarios**

Evaluar la participación de los grupos prioritarios en la zona del proyecto y en las actividades específicas destinadas a sus miembros mediante:

- i) exámenes de los datos de SyE y consultas con partes interesadas;
- ii) un seguimiento del plan operacional anual para asegurar que se asignen los recursos adecuados para focalizarse en los grupos prioritarios;
- iii) una evaluación de la eficacia y los progresos de la estrategia y las herramientas de focalización, y sugerir formas de mejorarlas, y
- iv) la documentación de las enseñanzas extraídas y mejores prácticas relativas a la focalización en los grupos prioritarios.

## **E. Terminación**

### **17. Evaluar los resultados y el impacto**

- i) consultar con los grupos prioritarios;
- ii) determinar modelos de focalización innovadores y estudiar las posibilidades de reproducción, y
- iii) sistematizar las enseñanzas extraídas y mejores prácticas relativas a la focalización en los grupos prioritarios para su amplia divulgación.

## Buenas prácticas en materia de focalización en el ciclo del programa

### I. COSOP

#### A. Clasificación de los grupos objetivo

1. El ejemplo a continuación muestra cómo la clasificación de los grupos objetivo puede anclarse en definiciones nacionales que comprendan las diferentes categorías de personas pobres, incluidas las más pobres. Las mujeres y los jóvenes se clasifican como grupos especiales.

Recuadro 1

#### Definición del grupo objetivo en el COSOP para la República Dominicana (2017-2022)

**Análisis de la pobreza.** En el COSOP de 2017 para la República Dominicana se utilizan datos del Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales y el índice relativo a las condiciones de vida. Las estimaciones basadas en la encuesta nacional sobre la fuerza de trabajo también indican que la pobreza se asocia principalmente a la falta de diversificación de los ingresos y la dependencia de la agricultura. En ese contexto, las inversiones del FIDA se centrarán en las 220 000 familias pobres y vulnerables del medio rural, entre ellas:

1. **Las familias de los productores que se dedican a la producción agrícola destinada a la comercialización o el consumo propio.** Aunque muchas cuentan con medios de vida más diversificados, el 40 % de estas familias depende exclusivamente de los ingresos procedentes de la agricultura. Las familias cuya única fuente de ingresos es la agricultura son tan pobres como las familias de los trabajadores agrícolas, y son las más vulnerables a las crisis económicas.
2. **Las familias asalariadas sin acceso a tierras de cultivo.** Los medios de vida de estas familias están menos diversificados y dependen del empleo en sectores tales como la agricultura, el turismo y la construcción. El trabajo en el sector agrícola también es la principal ocupación de los inmigrantes haitianos, especialmente en la zona rural del occidente del país.

Dentro de estas categorías, las mujeres y los jóvenes constituyen grupos especiales.

- i) **Mujeres.** Las mujeres tienen menos acceso a la educación y los activos productivos que los hombres, y reciben salarios inferiores. Los hogares encabezados por mujeres registran mayores niveles de pobreza monetaria y, a causa de la elevada tasa de emigración femenina, las mujeres jóvenes asumen la responsabilidad de cuidar a otras personas a una edad temprana.
- ii) **Jóvenes.** La población rural es predominantemente joven y el índice de participación de los jóvenes (entre 15 y 24 años de edad) en la fuerza de trabajo es del 60 %. Esta cifra probablemente es inferior en las zonas rurales, donde la participación de los jóvenes en actividades ilegales y el embarazo adolescente son problemas generalizados.

## B. Definir la estrategia de focalización del COSOP

2. En el recuadro 2 se ilustran los elementos fundamentales de la estrategia de focalización de un COSOP del FIDA. Mientras que en el COSOP para la República Dominicana se describen los criterios de focalización geográfica, en el correspondiente al Pakistán, los criterios y procesos para seleccionar a las personas más pobres se basan en el sistema nacional de puntuación de la pobreza.

Recuadro 2

### Ejemplos de la estrategia de focalización de los COSOP

**La estrategia de focalización utilizada en el COSOP para el Pakistán (2016-2021)**, que se ajusta a la política del FIDA en esta materia y se basa en los intercambios con los gobiernos provinciales y federal, se concentra en:

1. cuatro regiones prioritarias (las provincias de Baluchistán y de Azad Jammu y Cachemira, además de los territorios de Gilgit-Baltistán y Punjab);
2. las aldeas más pobres de esas regiones, y
3. los hogares más pobres, determinados previamente a través del Programa Benazir de Apoyo a los Ingresos (iniciativa de transferencia de efectivo), cuya selección es validada por las comunidades y los asociados para cuestiones de movilización social.

Las personas que reciben puntuaciones situadas en el intervalo de 0 a 34 seguirán integrando el grupo objetivo del FIDA, y se dedicará una atención especial a las personas en situación de pobreza extrema (intervalo de 0 a 11), crónica (intervalo de 12 a 18) y transitoria (intervalo de 19 a 23).

**En el COSOP para la República Dominicana se establecen criterios claros para la focalización geográfica**, que se refieren a:

- i) las prioridades del Gobierno y las complementariedades con otras intervenciones;
- ii) los niveles de pobreza;
- iii) la exposición a los riesgos climáticos;
- iv) la presencia y capacidad de las organizaciones de productores, y
- v) los riesgos y oportunidades para la inclusión productiva.

## C. Criterios de focalización geográfica

3. En el cuadro a continuación se presentan los criterios de focalización geográfica, en orden de prioridad. Se han equilibrado con las prioridades gubernamentales y con posibles complementariedades con programas en curso.

Cuadro 1

### Criterios de focalización geográfica

<i>Nivel de prioridad y dimensión de la pobreza y la exclusión</i>	<i>Criterios</i>	<i>Fuente/herramienta</i>	<i>Explicación/justificación</i>
Máxima prioridad  Desigualdades verticales	Incidencia e intensidad de la pobreza	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pobreza multidimensional</li> <li>Pobreza económica</li> <li>Índice de desarrollo humano</li> <li>Mapas de pobreza</li> <li>Estudios de ONG</li> <li>Prioridades nacionales para la reducción de la pobreza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Si la respuesta es afirmativa, especificar a qué nivel (regiones, departamentos, distritos, comunidades).</li> <li>Si al seleccionar el grupo objetivo, la pobreza y la inseguridad alimentaria y nutricional no se consideran prioridades, deberá darse una justificación clara del porqué.</li> </ul>
Prioridad alta  Desigualdades verticales	Inseguridad alimentaria y nutricional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluación de la inseguridad alimentaria del PMA</li> <li>Estudio del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) sobre malnutrición infantil</li> </ul>	
Prioridad media  Tema transversal	Vulnerabilidad climática	<ul style="list-style-type: none"> <li>Análisis y cartografía de la vulnerabilidad</li> <li>Mapas de vulnerabilidad climática</li> <li>Observación terrestre y sistema de información geográfica</li> </ul>	
Prioridad media  Tema transversal	Presencia de pueblos indígenas y/o minorías étnicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Censo de población</li> </ul>	Si la respuesta es afirmativa, especificar quiénes son y dónde se concentran.
Prioridad media  Tema transversal	Número de jóvenes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Censo de población y proyecciones demográficas</li> </ul>	Las zonas con una alta incidencia de la pobreza, pero con altas tasas de emigración de jóvenes, pueden no ofrecer oportunidades de inversión.
Prioridad media  Tema transversal	Presencia y número de grupos marginados o en situación de fragilidad (refugiados, personas con discapacidad, pastores, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estudios preparados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)</li> <li>Censo de población</li> </ul>	Se aplica también a los países afectados por conflictos o que salen de ellos.
Prioridad media a baja	Potencial productivo y agroecológico	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planes de inversión del Ministerio de Agricultura</li> <li>Análisis de la resiliencia de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el PMA</li> <li>Estudios efectuados por otros organismos de desarrollo</li> </ul>	Esto debe equilibrarse con las consideraciones relativas a la pobreza.



## II. Diseño

### A. Desglose de los grupos objetivo

4. El Proyecto de Fomento del Sector Lechero en Rwanda ilustra cómo diferentes categorías sociales y de pobreza, incluidos los beneficiarios de la protección social más pobres, pueden desglosarse y seleccionarse como actores reales o posibles en la cadena de valor de los productos lácteos.

Recuadro 3

#### Desglose del grupo objetivo en el Proyecto de Fomento del Sector Lechero en Rwanda

El **Proyecto de Fomento del Sector Lechero en Rwanda** (2016-2022) tiene por finalidad promover la inclusión económica de las personas indigentes y los agricultores pobres en la cadena de valor de los productos lácteos. La iniciativa beneficiará a 80 000 pequeños productores lecheros (principalmente actividades sin pastoreo) y a 20 000 personas pobres mediante la creación de oportunidades en actividades no agrícolas. La población pobre se desglosa además en los siguientes subgrupos:

- **6 000 beneficiarios del programa *Girinka*** (“una vaca por familia pobre”), que reciben una vaca preñada y transfieren la primera novilla a una familia vecina que cumpla los requisitos del programa. Estos hogares serán aquellos incluidos en la categoría I del *Ubudehe* (sistema nacional de categorización de la riqueza) que cumplan las condiciones de admisibilidad establecidas por el programa gubernamental<sup>19</sup>, y que tengan algunas tierras para forraje y la capacidad necesaria para construir un corral.
- **15 400 jóvenes ayudantes en explotaciones agrícolas** de entre 15 y 24 años de edad que están trabajando como jornaleros. Estas personas son varones que efectúan el trabajo manual como jornaleros en muchas explotaciones lecheras, especialmente las pertenecientes a hogares encabezados por mujeres en los que no hay integrantes que sean varones adultos. En general, son familias muy pobres (incluidas en las categorías I y II del *Ubudehe*).
- **5 400 mujeres de zonas rurales**, de 15 a 35 años de edad (edad reproductiva) que se verán favorecidas por el surgimiento de nuevas oportunidades económicas y la creación de pequeños negocios no agrícolas.

### B. Diseñar actividades dirigidas a las personas más pobres de las zonas rurales

5. En el recuadro 4 se dan ejemplos de actividades que pueden realizarse específicamente con los segmentos más pobres de la población (hipótesis 1) para abordar sus necesidades básicas, aumentar su seguridad alimentaria y nutricional y contribuir a generar ingresos y resiliencia.

Recuadro 4

#### Actividades concretas orientadas a la población más pobre

- En Indonesia, en el marco de la **Iniciativa de Ampliación de Escala del Programa de Potenciación Rural y Desarrollo Agrícola**, los beneficiarios sin tierras y que poseen pocas —incluidos los hogares encabezados por mujeres— participan en actividades orientadas al **fomento de los huertos familiares, la mejora de la nutrición y la alfabetización financiera**. Los grupos de los huertos familiares cultivan hortalizas, crían peces en pequeños estanques y ganado pequeño. Inicialmente, el programa se concentró en el consumo de los hogares, pero se reconoce que algunos productores se dedican cada vez más a vender sus excedentes en el mercado local.
- En Madagascar, distintos proyectos han adoptado un mecanismo de focalización basado en la vulnerabilidad (*Mécanisme de ciblage des vulnérables*). El enfoque consiste en transferir activos productivos a un grupo de 25 personas especialmente vulnerables de cada zona, determinadas por sus propias comunidades.
- En el **enfoque del asesoramiento individual a los hogares** utilizado en Uganda, se estimula a los hogares más pobres a examinar su propia situación con respecto a sus medios de vida y a encontrar soluciones prácticas. De este modo, los miembros de los hogares se integran en grupos y organizaciones rurales con el fin de acceder a las actividades generales de desarrollo.
- En Bangladesh, el FIDA y otros asociados para el desarrollo han impulsado la formación de **sociedades de contratación de mano de obra** como mecanismo favorable a los pobres que ofrece efectivo por trabajo, especialmente a las mujeres en situación de pobreza extrema. Estas sociedades están integradas por grupos de habitantes desfavorecidos de las zonas rurales —entre ellos, mujeres en situación de pobreza extrema—, que viven cerca de construcciones de infraestructura en pequeña escala y se organizan para realizar determinadas tareas de construcción y mantenimiento.

<sup>19</sup> Este programa, ejecutado por el Ministerio de Agricultura, se estableció con el objetivo principal de reducir las tasas de malnutrición infantil e incrementar los ingresos de los hogares pobres. Estas metas se alcanzan directamente al proporcionar a los hogares pobres una novilla para que tengan acceso a un mayor suministro de leche y puedan aumentar el consumo de este alimento.

## C. Modelos de salida de la pobreza

6. En el recuadro 5 se presenta un ejemplo de cómo la teoría del cambio de un proyecto puede seguir diferentes vías de acuerdo con las características de pobreza y medios de vida de la población rural que participa en el proyecto. En el caso de los grupos más pobres, una estrategia de salida de la pobreza puede permitirles progresar hacia actividades generales de desarrollo.

Recuadro 5

### Modelo de salida de la pobreza en el marco del Proyecto de fomento económico, social y solidario (Kairuán) en Túnez

El **Proyecto de fomento económico, social y solidario (Kairuán)**, que se llevará adelante en Túnez, es un contundente ejemplo de un enfoque gradual en la prestación de asistencia a los más pobres entre los pobres. Utilizando el mecanismo social de transferencia de efectivo del Gobierno, el proyecto ofrecerá un apoyo específico para fortalecer las capacidades de los más pobres entre los pobres e incrementar su acceso a la infraestructura social, con miras a permitirles incorporarse a las actividades de desarrollo generales. La iniciativa se ejecutará en el marco del componente 2 del proyecto, que abordará la integración económica y las cadenas de valor inclusivas, vinculando así las hipótesis 1 y 2. Los grupos objetivo prioritarios se dividirán en tres categorías: i) miembros de familias necesitadas y de bajos ingresos según la definición del Gobierno (incluidos los adultos mayores y las personas con discapacidad); ii) los pequeños productores familiares, y iii) los hogares rurales que se dedican a elaborar y agregar valor a los productos de las cadenas de valor en pequeña escala.

#### La teoría del cambio del proyecto plantea dos vías:

1. Las familias de bajos ingresos que viven en los focos de pobreza pueden salir de la pobreza y dejar de depender del programa de asistencia social del Gobierno gracias a mejores servicios básicos (carreteras, agua potable, saneamiento e instalaciones eléctricas) y un apoyo a largo plazo (orientado a las mujeres y los jóvenes en particular) para la realización de inversiones en actividades rentables generadoras de ingresos.
2. Las familias de ingresos bajos logran dedicarse a actividades económicas sostenibles, y los pequeños productores y los miembros de las organizaciones de productores se integran a la economía y las cadenas de valor locales mediante el acceso a la financiación y la capacitación.

## C. Dar seguimiento a los beneficios directos que obtienen los más pobres cuando la focalización se hace en las personas en una situación económica relativamente más holgada

7. En el recuadro 6 se ofrecen dos ejemplos para mostrar cómo se debe supervisar la generación de empleo asalariado y empleo por cuenta propia para los más pobres al trabajar con los que están en mejor situación económica (hipótesis 3).

Recuadro 6

### Seguimiento de la generación de empleo para los más pobres

En Jordania, el **Proyecto de Crecimiento Económico y Empleo en las Zonas Rurales** se centra en la generación de empleo asalariado y por cuenta propia para los más pobres. Para vigilar si se está favoreciendo a estas personas, se utilizan los criterios establecidos en el programa de asistencia social del Gobierno. Los siguientes indicadores forman parte del marco lógico: **Se crean/garantizan 9 000 oportunidades de empleo asalariado/por cuenta propia (segundo nivel del Sistema de Gestión de los Resultados y el Impacto [RIMS]):** 50 % de las personas menores de 30 años de edad y las mujeres (conjuntamente) y 33 % de los hogares que reciben asistencia social.

En la República Dominicana, el **Proyecto para la Inclusión Productiva y la Resiliencia de las Familias Rurales** hace un seguimiento de la cantidad y calidad del empleo generado en actividades agrícolas y no agrícolas. El cuestionario que se elaboró como parte del sistema de SyE incorpora cuestiones relativas al empleo y la mano de obra. Se recogen datos sobre el número y el tipo de trabajos creados (sean permanente o estacionales), las características sociales de los trabajadores (sexo, edad, nacionalidad) y las mejoras logradas con el tiempo en las condiciones laborales.

### III. Supervisión y apoyo a la ejecución

#### A. Evaluación de la atención a las personas pobres

8. En el cuadro a continuación se muestran los criterios que deberán usarse para evaluar los resultados de la focalización durante las misiones de supervisión y apoyo a la ejecución.

Cuadro 2

Evaluación de los resultados de la focalización y sistema de puntuación

<i>Ejemplo</i>	<i>Puntuación</i>	<i>Atención a los diferentes grupos</i>	<i>Ejecución (estado de preparación o eficacia)</i>	<i>Herramientas y métodos</i>	<i>SyE</i>
<b>Pakistán</b> Proyecto de Alivio de la Pobreza en el Punjab Meridional (2010-2020)	<b>6</b>	Todos los segmentos previstos se han visto beneficiados.	La estrategia de focalización es eficaz.	Las tarjetas de puntuación son efectivas para seleccionar a las personas más pobres y darles especial atención.	El sistema de SyE permite dar seguimiento del alcance a los diferentes grupos.
<b>Bosnia</b> Programa de Fomento de la Competitividad Rural (2015-2010)	<b>5</b>	Todos los segmentos previstos en la focalización conocen las actividades del proyecto. Se ha elaborado una matriz para mejorar la participación de los jóvenes.	La estrategia de focalización es eficaz. El personal de la unidad de gestión del proyecto demuestra una gran capacidad. Los grupos objetivo conocen las actividades del proyecto y los criterios de participación.	Los indicadores de focalización son eficaces. Durante la misión se formulan más criterios con miras a introducir mejoras.	El sistema de SyE permite dar seguimiento de la atención a los diferentes grupos.
<b>Sierra Leona</b> Programa de Financiación Rural y Mejoramiento de los Servicios Comunitarios – Fase II (2013-2022)	<b>4</b>	Se ha progresado para alcanzar las metas de participación fijadas para mujeres y jóvenes (50 %), pero el proyecto se ha concentrado principalmente en las personas en los quintiles de pobreza más altos.	La misión renueva su recomendación de que todos los productos financieros ofrecidos por las instituciones financieras rurales se diseñen con la participación de hombres, mujeres y jóvenes.	Escasa adopción del sistema de aprendizaje activo financiero como herramienta para dirigir la ayuda a las personas analfabetas.	El sistema de SyE no abarca a las personas beneficiadas a través de grupos de agricultores y actualmente no son contabilizadas cuando los préstamos se registran a nombre de un solo prestatario.
<b>Lesotho</b> Proyecto de Fomento de la Lana y el Mohair (2014-2022)	<b>3</b>	Han comenzado a seleccionarse los grupos, pero la selección no está guiada por criterios claros.	La estrategia de focalización no se aplica plenamente debido a la lentitud en la ejecución y el hecho de que está llevando tiempo aplicar el enfoque de formación de capacitadores.	Se conoce poco la focalización debido a la falta de un plan de instrumentación de dicha focalización.	No es eficaz.

## La focalización en proyectos impulsados por la comunidad

### I. Definición del enfoque de desarrollo impulsado por la comunidad

1. El FIDA tiene una larga trayectoria de apoyo a los proyectos de desarrollo impulsado por la comunidad. A pesar de que la cantidad de proyectos de esta índole ha ido disminuyendo luego del nivel máximo registrado en 2001, los proyectos de desarrollo impulsado por la comunidad siguen siendo una vía sumamente importante y útil para empoderar a las personas pobres y los marginados. El FIDA define el enfoque de desarrollo impulsado por la comunidad como una forma de diseñar y ejecutar proyectos de desarrollo que facilita el acceso a activos sociales, humanos y de capital físico para las personas pobres de las zonas rurales al crear las condiciones necesarias para lograr los siguientes objetivos:

- transformar a los agentes de desarrollo rural en proveedores de servicios orientados al cliente, en lugar de planificadores con un enfoque descendente;
- empoderar a las comunidades rurales de modo que puedan tomar la iniciativa para lograr su propio desarrollo socioeconómico (es decir, basándose en los activos de la comunidad);
- permitir que las organizaciones comunitarias (especialmente las de las personas pobres de las zonas rurales) participen en el diseño y la ejecución de las políticas y los programas que afectan sus medios de vida, y
- potenciar el impacto del gasto público en la economía local de la comunidad.

Fuente: FIDA (2009): *Community-driven development decision tools for rural development programmes*.

2. El término “desarrollo impulsado por la comunidad” hace referencia a los proyectos de desarrollo comunitario en los cuales los beneficiarios locales participan activamente en los procesos de toma de decisiones y en la gestión de los fondos de inversión<sup>20</sup>. Entre estos proyectos se incluyen los fondos sociales, los proyectos participativos, la gestión comunitaria de los recursos naturales y muchas otras iniciativas. El objetivo principal de estos tipos de intervenciones es revertir las relaciones de poder de manera que las personas pobres puedan tener voz y capacidad de acción<sup>21</sup>.
3. Por ende, la característica esencial del desarrollo impulsado por la comunidad es el giro hacia la conceptualización de las comunidades rurales pobres como agentes de cambio y asociados para el desarrollo por derecho propio, y no como receptores pasivos de los fondos públicos. Esto significa que el desarrollo impulsado por la comunidad se refiere principalmente a **la forma** en que se diseña y se ejecuta un proyecto, más que a sus componentes específicos. Este tipo de enfoque puede adaptarse a la provisión de un amplio abanico de servicios y componentes; sin embargo, tradicionalmente, el centro de atención y el punto de partida son las intervenciones tendientes a crear bienes públicos que beneficien a todos los miembros de la comunidad.

Recuadro 1

#### Evolución del enfoque de desarrollo impulsado por la comunidad en el Perú

El **Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur (MARENASS)** del Perú fue el primer proyecto en el que se introdujo el uso de la metodología de concursos en el país. Se trata de un mecanismo basado en la demanda que consiste en la organización de convocatorias públicas de propuestas en las que las comunidades y los grupos presentan sus propuestas y compiten para obtener fondos. El **Proyecto de Desarrollo del Corredor Puno-Cusco (CORREDOR)** heredó la metodología de concursos del proyecto MARENASS. Sin embargo, en el proyecto MARENASS, la atención se centró principalmente en la financiación de actividades comunitarias de gestión de los recursos naturales, mientras que, en el proyecto CORREDOR, se comenzó otorgando fondos para los planes de negocios de grupos de productores del sector privado. Por lo tanto, en el proyecto CORREDOR se aprovechó el enfoque piloto de desarrollo impulsado por la comunidad del proyecto MARENASS a fin de ampliar su alcance y abarcar el apoyo prestado a propuestas de negocios simples y de pequeña escala elaboradas por los productores rurales pobres.

<sup>20</sup> Véase G. Mansuri y V. Rao (2004): “Community-Based and -Driven Development: A Critical Review”, en *World Bank Research Observer*, vol. 19, núm. 1.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

4. Asimismo, cabe señalar que el término “comunidad” no se refiere necesariamente a una entidad administrativa, sino más bien al lugar en el que un grupo de personas con algún tipo de reivindicación colectiva sobre un territorio y con alguna forma de gobierno colectivo puede tener la oportunidad de influir en las decisiones que afectan a sus medios de vida<sup>22</sup>.
5. En la evaluación del programa en Nigeria (2017), se determinó que los enfoques de desarrollo impulsado por la comunidad aplicados al desarrollo rural han tenido un impacto sostenible y a largo plazo en las personas pobres, a la vez que han fomentado la eficacia y la eficiencia. Esto obedece a que la transferencia de recursos y facultades decisorias a las personas pobres, cuando está debidamente gestionada, genera un sentido de apropiación, empoderamiento y responsabilidad.

## II. Panorama general de las medidas de focalización en proyectos de desarrollo impulsado por la comunidad

6. En un examen reciente de la focalización en los proyectos respaldados por el FIDA<sup>23</sup>, se señala que los proyectos basados en la comunidad e impulsados por la demanda pueden ser muy eficaces para garantizar la provisión de beneficios y la participación de los segmentos más pobres de la población, que incluyen a las mujeres, los grupos étnicos marginados y otros segmentos vulnerables. Sin embargo, dado que las comunidades no son entidades homogéneas, los resultados satisfactorios de la focalización dependen de una combinación de medidas que se complementen y se refuercen mutuamente. A continuación se enumeran las principales medidas de focalización en proyectos de desarrollo impulsado por la comunidad<sup>24</sup>:

### i) Focalización geográfica

7. En general, la focalización geográfica se utiliza para seleccionar a las comunidades más pobres, en especial, en los países donde la pobreza está concentrada geográficamente en zonas más marginadas y remotas, que suelen caracterizarse por tener ecosistemas más frágiles, como montañas, bosques o zonas áridas. En algunos países, estas comunidades suelen estar formadas por minorías indígenas y étnicas y grupos marginados, como los pastores. La selección de las comunidades más pobres generalmente se basa en los datos disponibles sobre la pobreza y la consulta con las principales partes interesadas locales<sup>25</sup>.

Recuadro 2

#### Focalización geográfica en Marruecos

Los proyectos respaldados por el FIDA en Marruecos se focalizan en las zonas de alta montaña, donde se concentran la pobreza y la pobreza extrema. En las comunidades, los proyectos emplean un enfoque que se basa en la focalización en una *douar*, la unidad territorial más pequeña del país. La disponibilidad de infraestructura social básica es una consideración primordial en la selección de las *douars* más necesitadas.

### ii) Análisis participativo de la pobreza y los medios de vida

8. La cartografía social participativa y la clasificación de la riqueza mediante el uso de instrumentos de evaluación rural participativa e instrumentos participativos de aprendizaje práctico durante el diseño y la primera etapa de la ejecución del proyecto son cruciales para lograr los siguientes objetivos:
  - i) desglosar la comunidad en un eje de pobreza y un eje social, considerando a la vez las percepciones locales de estos factores;

<sup>22</sup> Véase FIDA (2009): *Community-driven development decision tools for rural development programmes*.

<sup>23</sup> Véase FIDA, *Inception report: Revision of IFAD operational guidelines for targeting*.

<sup>24</sup> Para obtener más información sobre la focalización en proyectos de desarrollo impulsado por la comunidad, véase: FIDA (2004): *Innovative approaches to targeting in demand-driven projects: Main report*.

<sup>25</sup> En situaciones especiales, como en el caso de los países afectados por conflictos o que salen de un conflicto, la selección de comunidades puede basarse en otras consideraciones, por ejemplo, en temas relacionados con la seguridad.

- ii) establecer valores de referencia que permitan evaluar los diferentes impactos y la inclusión en las actividades de los proyectos;
  - iii) definir el conjunto de bienes y servicios ofrecidos en consonancia con los intereses y los medios de vida de la población objetivo, y
  - iv) formular o precisar aún más los criterios de admisibilidad considerando las percepciones locales de las privaciones y otros criterios.
9. El conjunto de actividades y condiciones de admisibilidad siempre debe contar con la aprobación de la comunidad.

### iii) Focalización comunitaria

10. En consonancia con el enfoque ascendente del desarrollo impulsado por la comunidad, la focalización comunitaria es una modalidad en la que toda la comunidad participa para definir las categorías más vulnerables y determinar la forma de asegurarse de que también se verán beneficiadas en un grado considerable. La focalización comunitaria se adopta cuando los grupos comunitarios son directamente responsables de una o más de las siguientes actividades:
- i) la **determinación** de los receptores de los servicios, las donaciones y otros beneficios del proyecto;
  - ii) el **seguimiento** de la provisión de estos beneficios, y
  - iii) la **participación** en alguna parte del proceso de ejecución.
11. El fomento de la participación de los grupos comunitarios en el proceso de focalización puede tener numerosas ventajas, a saber:
- i) **Reducir los problemas relativos a la información y mejorar los resultados de la focalización.** Esto obedece a que los grupos comunitarios siempre disponen de mejor información sobre las necesidades locales. Al aplicar este enfoque, las familias también podrían tener menos incentivos para brindar información falsa sobre sus activos e ingresos. La información más precisa y el conocimiento más profundo de las comunidades locales reducen los errores de focalización y, por ende, mejoran los resultados de esta, el seguimiento y la rendición de cuentas. Por este motivo, los proyectos respaldados por el FIDA también pueden ayudar a corregir errores y omisiones en los registros sociales de los Gobiernos.
  - ii) **Incorporar las percepciones de la comunidad acerca de la pobreza y la vulnerabilidad en el proceso de focalización.** Las definiciones locales de las privaciones cumplen una función importante, ya que complementan las mediciones estándares de la pobreza, que no captan las experiencias personales ni la dinámica de la pobreza. Esto puede ser especialmente valioso en el caso de los pueblos indígenas, quienes generalmente tienen definiciones de pobreza y bienestar propias de su cultura. Asimismo, puede resultar más difícil aplicar criterios de admisibilidad determinados solamente de manera externa.
  - iii) **Reducir los costos sociales y financieros de las medidas de exclusión.** La información más precisa puede reducir los costos de administración al permitir una mejor participación en la financiación de los gastos y, a su vez, ampliar el fondo de recursos disponible para las personas pobres. También puede mitigar algunos de los costos sociales de las medidas de focalización directa (por ejemplo, el estigma social, las investigaciones invasivas y las tensiones sociales).

- iv) **Fortalecer la cohesión social y los sistemas tradicionales de gobernanza.** La participación comunitaria puede ayudar a fortalecer la cohesión social, el diálogo en la comunidad y el sentido de apropiación de la intervención, lo que puede mejorar la gobernanza y la rendición de cuentas de las instituciones comunitarias.

#### iv) Medidas de empoderamiento y creación de capacidad

12. Estas medidas son imprescindibles para aumentar la participación y el poder de negociación de las personas más pobres y vulnerables en los procesos de planificación y toma de decisiones. Los problemas de marginación y exclusión a menudo se basan en la forma en que las comunidades regulan el acceso a los recursos y al poder. Para poner a prueba estas estructuras, es necesario movilizar a los grupos desfavorecidos.
13. **Las actividades de movilización social** son cruciales en este sentido, puesto que sientan las bases para la participación eficaz de las personas que han estado tradicionalmente excluidas. Este es un importante proceso previo a la inversión, al que deben dedicarse suficientes recursos y tiempo. Otras medidas de creación de capacidad incluyen el desarrollo institucional favorable a la población pobre, la capacitación en habilidades de liderazgo y la alfabetización.

##### Recuadro 3

##### Actividades de movilización social en el Brasil

En los proyectos financiados por el FIDA en el Brasil, se están invirtiendo considerables recursos y tiempo en actividades de movilización social para fomentar la participación plena de diferentes grupos y comunidades, especialmente los más vulnerables, como las comunidades *quilombolas*, los jóvenes y las mujeres. En el marco de la intervención centrada en la Transformación Productiva de los Territorios de Zona da Mata y Agreste en el Estado Nororiental de Pernambuco, una vez que se hayan seleccionado las comunidades objetivo, los equipos de movilización social trabajarán para fomentar la amplia participación de los hogares pobres y promover el fortalecimiento de las organizaciones existentes. Se brindará asistencia para la preparación de diagnósticos rápidos participativos, mediante los cuales se determinarán los problemas, las posibilidades y las prioridades actuales desde el punto de vista social, ambiental y de la producción. Este proceso da lugar a la elaboración de un plan de inversión para el fomento de la producción, en el que se establecen las actividades y las inversiones que se realizarán para promover los cambios que desea la comunidad.

#### v) Definición de los procesos y procedimientos de toma de decisiones

14. Los procesos y procedimientos relativos a la selección de beneficiarios deben definirse claramente para garantizar la transparencia y fomentar los procesos democráticos participativos. Como parte del proceso de selección, deben organizarse reuniones y debates públicos. La claridad y la transparencia de los procedimientos de toma de decisiones y contratación de los proveedores de servicios pueden promover la confianza y la participación de los grupos que normalmente son excluidos por las personas y los grupos más poderosos. Asimismo, los formatos que deben emplearse para presentar propuestas de negocios y subproyectos deben ser fáciles de entender y utilizar.

##### Recuadro 4

##### Proceso transparente de toma de decisiones de la metodología de concursos en el Perú

La metodología de concursos en el Perú implica la aplicación de “reglas de juego” claras y transparentes, que incluyen la conformación de un comité de toma de decisiones compuesto por miembros y expertos independientes. De este modo, se garantiza el control social, se infunde confianza en los grupos excluidos y se los motiva a participar. Por medio de este mecanismo, los fondos públicos se transfieren directamente a las partes interesadas locales, que pueden utilizar estos recursos para contratar asistencia técnica.

#### vi) Fomento de un entorno propicio para la focalización en la labor de lucha contra la pobreza

15. Esta línea de acción se centra en garantizar que el personal local y las instituciones asociadas sean responsables de los resultados de los proyectos en materia de focalización en la labor de lucha contra la pobreza. Para crear un entorno propicio, deben considerarse los siguientes aspectos:

- i) El personal local debe contratarse en función de sus habilidades y su capacidad para relacionarse con las personas pobres del medio rural, debe recibir formación en el uso de metodologías participativas y debe adoptar las clases de actitudes que favorecen los procesos concebidos desde la base.
- ii) La unidad de gestión del proyecto debe encontrarse cerca del grupo objetivo para fomentar la participación ciudadana.
- iii) Las instituciones locales que se consideren para la focalización comunitaria deben seleccionarse cuidadosamente en función de una evaluación de la capacidad de gestión, el conocimiento de las comunidades pertinentes y la proximidad a los segmentos pobres de la población.

#### **vii) Mitigación del riesgo de captura de los beneficios por las elites**

16. Aun cuando los proyectos se ejecuten de manera adecuada, la captura de los beneficios por parte de las comunidades y las personas más poderosas sigue siendo un riesgo. Una buena comprensión inicial de los procesos de la pobreza y del grupo objetivo, junto con la elaboración de una estrategia de focalización exhaustiva, puede reducir considerablemente el riesgo de captura excesiva de los beneficios por las elites. Las medidas de autofocalización (por ejemplo, definir el conjunto de actividades teniendo en cuenta a las personas pobres) también son fundamentales para que el proyecto resulte menos atractivo entre quienes tienen una situación económica más holgada. Las medidas de mitigación del riesgo de captura de los beneficios por las elites deben establecerse claramente en el documento de diseño y el manual de ejecución del proyecto.

##### Recuadro 5

##### **Mitigación del riesgo de captura de los beneficios por las elites en Indonesia**

En la **Iniciativa de Ampliación de Escala del Programa de Potenciación Rural y Desarrollo Agrícola**, se incluyen las siguientes medidas para reducir el riesgo de captura de los beneficios por las elites:

- i) brindar capacitación adecuada en materia de liderazgo a los líderes designados y establecer un mecanismo para la presentación de quejas;
- ii) sensibilizar a los organismos de ejecución;
- iii) seleccionar cultivos o actividades que se orienten a las mujeres y los pequeños agricultores;
- iv) difundir ampliamente la información sobre la selección y la financiación de los subproyectos;
- v) solicitar al Ministerio de Agricultura que presente un plan de lucha contra la corrupción para el programa a fin de que sea aprobado por el organismo anticorrupción;
- vi) crear un mecanismo comunitario para la resolución de reclamaciones, y
- vii) posponer las inversiones importantes, como los gastos en infraestructura y maquinarias, hasta el tercer año de intervenciones en las aldeas y limitar la admisibilidad para dichas inversiones a los miembros del grupo que hayan finalizado todas las actividades del programa durante los dos años anteriores.



## La focalización en las inversiones en cadenas de valor

### I. Definición de las cadenas de valor favorables a la población pobre

1. Una cadena de valor puede definirse como un conjunto de empresas que colaboran en mayor o menor grado en las actividades necesarias para que un producto vaya desde la etapa inicial de suministro de insumos hasta su destino final en el mercado, pasando por las distintas fases de producción. Las intervenciones de desarrollo de cadenas de valor favorables a la población pobre son iniciativas que promueven la inclusión y el empoderamiento de las personas pobres en las cadenas con el objetivo de mejorar sus medios de vida de forma sostenible, a la vez que se aprovechan las oportunidades y se reducen las limitaciones de manera coordinada.
2. Los siguientes factores pueden contribuir a la obtención de buenos resultados en materia de focalización:
  - i) **la selección de productos que demanden pocas inversiones en tierras o de capital** y requieran mucha mano de obra no calificada;
  - ii) **el uso de criterios de focalización simples, verificables y adecuados para cada contexto;**
  - iii) **la adopción de requisitos y medidas favorables a las personas pobres por parte de los agronegocios** como condición para obtener el respaldo del FIDA a los proyectos;
  - iv) **el trabajo preparatorio sobre el terreno en las comunidades y la movilización de productores,** y
  - v) **el trabajo previo en la misma zona** que ha establecido la base productiva y los conocimientos locales y puede orientar un enfoque participativo para el diseño y la ejecución.

### II. Panorama general de las medidas de focalización en proyectos de desarrollo de cadenas de valor

#### i) Focalización geográfica

3. Cuando en los proyectos de desarrollo de cadenas de valor se tienen en cuenta los aspectos orientados a la producción para priorizar zonas geográficas específicas, también se deben considerar los criterios basados en la pobreza y la inseguridad alimentaria.

Recuadro 1  
Focalización geográfica en Viet Nam

En el Programa de Reducción de la Pobreza Orientado a los Productos Básicos en la Provincia de Ha Giang de Viet Nam, el apoyo se concentra en alrededor de 30 comunas ubicadas en 5 distritos que se seleccionaron de acuerdo con los siguientes criterios: i) la tasa de pobreza; ii) la vulnerabilidad ante los desastres naturales; iii) el compromiso de liderazgo; iv) las posibilidades de desarrollo de cadenas de valor favorables a la población pobre, y v) el alcance de los proyectos de apoyo en curso. La selección de las comunas se ha realizado de manera tal que se garantice el equilibrio entre las que ya tienen vínculos más estrechos con los mercados y las comunas más remotas que pueden entablar vínculos con la ayuda de las intervenciones de desarrollo de las cadenas de valor.

#### ii) Medidas de autofocalización o focalización en los cultivos

4. **Selección de productos o cultivos.** La elección de cultivos con mayores probabilidades de ser cultivados por los grupos objetivo, incluidos los cultivos que no demandan una inversión considerable de capital o en tierras y que requieren mucha mano de obra, es una medida esencial que debe tenerse en cuenta. Al seleccionar la cadena de valor, también han de considerarse los criterios de seguridad alimentaria y nutrición.

5. Especialmente en el caso de la selección del producto básico de una cadena de valor, es importante lograr un equilibrio entre los crecientes beneficios de optar por cultivos posiblemente más rentables y el riesgo adicional al que estarán expuestos los agricultores pobres, dado que sus actividades de producción de alimentos básicos también constituyen una fuente de alimentos para consumo propio y de seguridad alimentaria.

### iii) Uso de procesos participativos para la selección y la identificación de toda la cadena de valor

6. La selección y la cartografía participativas ayudan a comprender en qué parte de la cadena de valor es más probable que se concentren los grupos objetivo prioritarios, quién recibe la mayor parte del valor generado, cuáles son los riesgos sociales y qué oportunidades existen para crear una cadena de valor más equitativa y sostenible. Se deben incluir los siguientes aspectos:
- i) un mapa de todos los agentes a lo largo de la cadena de valor;
  - ii) las relaciones entre los grupos objetivo del FIDA y otros agentes de la cadena de valor;
  - iii) la estructura y el comportamiento de los agentes de la cadena de valor, y
  - iv) las funciones, las limitaciones y las oportunidades específicas que tienen ante sí los grupos objetivo del FIDA.

### iv) Formulación de los criterios y condiciones de admisibilidad para la inclusión de los más pobres

7. Los criterios de **focalización directa** deben ser simples de aplicar y adecuados para el contexto y las cadenas de valor objetivo, por ejemplo, la aplicación de un límite al tamaño de las explotaciones o a la propiedad de ganado. Otra posibilidad, según los recursos disponibles, es emplear datos sólidos de encuestas socioeconómicas de hogares.

Cuadro 1

**Criterios de admisibilidad para definir los diferentes grupos objetivo de cadenas de valor específicas en Bosnia**

Pobreza económica		Tamaño de la explotación			
Nivel de pobreza	Ingresos	Bayas/ pepinillos	Invernadero	A campo abierto	Árbol frutal
<b>Muy pobres</b>	Menos de 200 km por cada miembro del hogar	Hasta 0,2	Hasta 300 m <sup>2</sup>	Hasta 0,5 ha	Hasta 0,5 ha
<b>Pobres</b>	201-400 km por cada miembro del hogar	0,2-0,5	300-800 m <sup>2</sup>	0,5-1 ha	0,5-1 ha
<b>En el límite de la pobreza</b>	401-500 km por cada miembro del hogar	0,5-1	800-1 500 m <sup>2</sup>	1-3 ha	1-3 ha

8. **Los criterios favorables a la población pobre para la aprobación de las inversiones en las cadenas de valor** también deben formularse de manera tal que promuevan la inclusión de los productores más pobres y vulnerables a la hora de elaborar planes de negocios en virtud de un programa de donación de contrapartida. Esto incluye criterios sobre la forma en que los grupos prioritarios se beneficiarían de la inversión y en qué escala.

### v) Medidas de empoderamiento y creación de capacidad

9. **La ejecución de proyectos de cadenas de valor favorables a la población pobre en zonas que ya han recibido el apoyo** de otros proyectos es una estrategia importante para la inclusión de los grupos objetivo del FIDA. En el contexto del enfoque gradual del Fondo, un proyecto de cadenas de valor favorables a la población pobre puede integrarse con un proyecto de desarrollo impulsado por la comunidad que se centre en los elementos propiciatorios que no están disponibles y se necesitan para incluir a las personas más pobres en un proyecto de cadenas de valor.

10. **Las medidas de creación de capacidad** son cruciales para que los productores más vulnerables puedan participar en las cadenas de valor más estructuradas. Estas medidas se centran en crear o fortalecer los activos de dichos productores y promover su acceso a la financiación y a las tecnologías adecuadas de modo que puedan mejorar sus habilidades y sus funciones en la cadena. También es esencial ofrecer cursos de alfabetización, nociones elementales de aritmética, alfabetización financiera, comercialización y otras habilidades pertinentes.

Recuadro 2

**Dar a las mujeres la posibilidad de participar en un sistema dominado por los hombres en Uganda**

Mediante el **Proyecto de Fomento de la Producción de Aceites Vegetales – Fase II** en Uganda (2010-2019), se ha establecido un vínculo entre los pequeños productores de palma de aceite y las fincas núcleo. Las mujeres pobres de las zonas rurales constituyen uno de los principales grupos objetivo del proyecto, y su participación como productoras y asociadas empresariales se ha fomentado en el marco del proyecto al ampliar su acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia y promover su membresía y su liderazgo en las organizaciones de agricultores. También se ha alentado a los hogares pobres a unirse al sistema mediante la aplicación del **enfoque de asesoramiento a los hogares**.

11. Se puede apoyar a los pequeños productores que se sitúan en la cima de la pirámide para que se conviertan en “agricultores principales” que difundan sus conocimientos y habilidades y creen demanda adicional para los pequeños productores de los niveles intermedio e inferior. A los productores del nivel intermedio se los puede apoyar de modo que progresen hacia la capa superior de la pirámide alentándolos a que se conviertan en asociados más fiables de los agentes empresariales de la cadena de valor en formas que sean provechosas y sostenibles.
12. **Las medidas de empoderamiento** que refuerzan el proceso participativo que orienta la elección de cultivos y la cartografía de las cadenas de valor son fundamentales para fortalecer la capacidad a largo plazo de los productores rurales pobres, a fin de lograr una participación sostenible en los mercados y fomentar soluciones de desarrollo de cadenas de valor beneficiosas para todos y equitativas desde el punto de vista del género. Es importante promover el fortalecimiento de las instituciones y, en particular, las capacidades de las organizaciones de agricultores, no solo para reducir los costos de producción a través de las economías de escala, sino también para reforzar su poder de negociación y mejorar la gobernanza general de la cadena.
13. Se pueden adoptar las siguientes medidas:
- i) ayudar a los agricultores a organizarse en sentido horizontal para que las comunidades puedan actuar de manera colectiva y negociar con los compradores sobre una base más equitativa;
  - ii) instar a las organizaciones de agricultores a trabajar con varios compradores para crear competencia entre estos;
  - iii) reforzar el acceso a la información de mercado para las organizaciones de agricultores y mejorar sus habilidades empresariales y de negociación;
  - iv) apoyar a las organizaciones de productores de modo que no solo se dediquen a la producción primaria, sino que se expandan a actividades que agregan valor para sus miembros, por ejemplo, el almacenamiento, la elaboración y el transporte; este método, cuando se basa en un modelo de negocios sólido, puede ser muy eficaz para obtener mejores ingresos de la cadena de valor, aunque, para ello, se requiere de una gestión sólida y profesional, y
  - v) velar por que los miembros de las organizaciones de agricultores puedan acceder al crédito de manera independiente, dado que, cuando los compradores suministran financiación a sus proveedores, pueden establecer las condiciones pertinentes.

14. **El empoderamiento de los grupos más pobres y vulnerables para que participen en las estructuras de gobernanza de las cadenas de valor**, incluidas las juntas de comercialización, las plataformas de cadenas de valor y los grupos de trabajo, también puede fomentarse mediante el establecimiento de cupos para la participación de las mujeres y los jóvenes, o a través de la sensibilización y el desarrollo institucional favorable a la población pobre. Esto garantiza que la voz y las necesidades de los grupos objetivo se tendrán en cuenta en las negociaciones, las disposiciones contractuales y las actividades de la cadena de valor.

Recuadro 3

**Medidas de empoderamiento y creación de capacidad en Mauritania**

Mediante el **Programa de Desarrollo de las Cadenas de Valor para Reducir la Pobreza 2010-2016** en Mauritania, se promovió el desarrollo de cadenas de valor (aves de corral, hortalizas, dátiles y productos forestales no madereros, entre otros) que tenían posibilidades de fomentar la inclusión económica de la población pobre de las zonas rurales. También se tomaron medidas para empoderar a las poblaciones objetivo con respecto al desarrollo y la intervención en la gobernanza de las cadenas de valor. El componente 1, relacionado con la **facilitación**, fue diseñado con el objetivo de individualizar y movilizar a todos los agentes de la cadena de valor para facilitar la creación de los grupos de trabajo de la cadena y aplicar y coordinar la estrategia de focalización. Las actividades del programa se crearon de manera participativa de acuerdo con un plan de trabajo inicial de dos años y el presupuesto propuesto por los miembros de la cadena de valor. Este programa contribuyó a reforzar la capacidad de las organizaciones rurales seleccionadas al ayudar a sus miembros a alcanzar la alfabetización funcional con respecto a la cría de aves de corral y la horticultura, y brindarles acceso a cursos sobre gestión, organización y técnicas de cría de aves de corral.

**vi) Medidas destinadas a beneficiar directamente a los grupos más pobres y vulnerables cuando se trabaja con agentes de cadenas de valor en una situación económica más holgada**

15. **Crear un entorno propicio en el que las personas más pobres puedan beneficiarse de la generación de empleo.** Un proyecto necesita una estrategia y un conjunto de criterios/instrumentos, actividades y medidas propiciatorias para focalizarse en los grupos más pobres y vulnerables de la base de la pirámide. Es preciso sensibilizar a los agentes del mercado acerca de la importancia de generar puestos de trabajo decente para las personas más pobres; asimismo, se necesitan estrategias para maximizar la cantidad y la calidad de los puestos de trabajo creados.
16. **Promover el autoempleo** en diversos servicios vinculados con las cadenas de valor ofreciendo cursos de formación profesional y apoyo técnico y financiero focalizado especialmente en los jóvenes y otras personas sin tierra. El fomento del interés en los emprendimientos microempresariales entre los miembros del grupo objetivo del FIDA, especialmente aquellos que carecen de los activos necesarios, las habilidades o el deseo de participar en la producción primaria (por ejemplo, las mujeres y los jóvenes), debe ser parte integral de la estrategia de diseño del proyecto de cadenas de valor. Las estrategias de mejora funcional o de los productos cumplen una función muy importante en la creación de nuevos puestos de trabajo en la elaboración y la agregación de valor, especialmente para las mujeres.

Recuadro 4

**Generación de trabajo asalariado y autoempleo para las mujeres y los jóvenes en Rwanda**

El **Proyecto de Fomento del Sector Lechero en Rwanda** es un ejemplo de una intervención en la cual se han priorizado las actividades dirigidas a promover el empleo asalariado para los jóvenes y alentar a las mujeres a tener trabajos por cuenta propia:

- **15 400 jóvenes ayudantes en explotaciones agrícolas** de 15 a 24 años de edad trabajan como jornaleros asalariados. Estos jornaleros son quienes realizan las tareas "manuales" en numerosas granjas lecheras (sobre todo en aquellas administradas por hogares encabezados por mujeres, sin hombres adultos) y generalmente proceden de familias muy pobres.
- **5 400 mujeres de zonas rurales**, de 15 a 35 años (en edad fértil), se beneficiarán de la creación de nuevas oportunidades económicas, por ejemplo, pequeños negocios fuera de la explotación.

**vii) Seguimiento de los resultados en materia de focalización**

17. **Es importante diferenciar entre las poblaciones rurales más pobres, las pobres y las que se encuentran en una situación económica más holgada.** Para ello, pueden utilizarse indicadores basados en los ingresos, indicadores basados en los activos (por ejemplo, la superficie de tierra cultivada o la cantidad de cabezas de ganado que se poseen) u otras características pertinentes de los grupos pobres y desfavorecidos. El seguimiento minucioso de los resultados de un proyecto en materia de focalización reviste suma importancia para mitigar el riesgo de captura excesiva de los beneficios por las elites.
18. Es necesario establecer un sistema de presentación de información específico de la cadena de valor, así como un sistema de seguimiento y evaluación adaptado. En particular, los sistemas de seguimiento y evaluación de los proyectos deben centrarse en los indicadores de los efectos directos que pueden brindar información sobre los efectos que la cadena de valor tiene en los grupos más pobres y vulnerables. Entre los indicadores más importantes se incluyen la creación de empleo y la seguridad alimentaria y la nutrición.

Recuadro 5

**La exitosa estrategia de focalización del Proyecto de Apoyo a las Cadenas de Valor de Productos Agrícolas en el Senegal**

La estrategia de focalización del **Proyecto de Apoyo a las Cadenas de Valor de Productos Agrícolas** en el Senegal se basó en las siguientes medidas:

- i) la selección de cadenas de valor en las que las mujeres, los jóvenes y los grupos vulnerables desempeñan una función esencial, por ejemplo, las cadenas de valor del sésamo, el caupí, las aves de corral y el mijo;
- ii) la selección de cultivos con altas probabilidades de fomentar el crecimiento inclusivo y la mejora de la nutrición, lo que, a su vez, tiene un efecto positivo inmediato en la seguridad alimentaria y el estado nutricional de los niños;
- iii) la promoción de las actividades de generación de empleo en la elaboración y la agregación de valor;
- iv) el fortalecimiento de la demanda y los mercados locales al agregar valor a los productos locales;
- v) la adopción de tecnologías adecuadas;
- vi) la puesta en marcha de una campaña de información y sensibilización en colaboración con las organizaciones de la sociedad civil locales, incluidas las organizaciones de mujeres, y
- vii) la implementación de mecanismos de admisibilidad transparentes y claros basados en criterios centrados en la vulnerabilidad.

Las mujeres, por medio de sus organizaciones, han podido acceder a insumos y mercados de buena calidad. Esto se logró con la ayuda de un mecanismo de cofinanciación gradual que ha permitido que las organizaciones de productores acumulen activos y, a la vez, se vinculen con los agentes del mercado. Gracias al acceso a las tecnologías agrícolas, las mujeres han logrado ahorrar tiempo y aumentar su productividad. La producción contratada ha posibilitado que las mujeres aumenten la cantidad de productos comercializados y obtengan precios transparentes y remunerativos por sus productos. La incidencia de la malnutrición entre los niños de 0 a 5 años de edad ha disminuido.

## La focalización en las inversiones en financiación rural

### A. Antecedentes

1. En la Política del FIDA en materia de Financiación Rural de 2009, se pone de relieve el compromiso del Fondo de buscar incansablemente maneras más eficaces de mejorar el acceso permanente de las personas pobres de las zonas rurales y de los pequeños agricultores a una amplia variedad de servicios financieros para que puedan dotarse de medios de vida sostenibles. El FIDA pone el acento en una orientación al mercado y un enfoque empresarial al apoyar la expansión de los servicios financieros rurales y al centrarse en atender la demanda de las mujeres y los hombres pobres del medio rural con servicios financieros adecuados. En este contexto, en la Política del FIDA en materia de Financiación Rural, se destaca la importancia de crear sistemas financieros inclusivos y fomentar las innovaciones para aumentar el acceso de la población rural pobre a una amplia variedad de servicios financieros, por ejemplo, los de ahorro, de préstamo para inversiones y capital de explotación, seguros y remesas. El enfoque dimana del Marco Estratégico del FIDA y de otras importantes políticas del Fondo.
2. Fundándose en su experiencia, el FIDA ha asumido un compromiso en materia de políticas para estudiar modos de superar con buenos resultados las limitaciones fundamentales que se plantean con respecto a la financiación agraria para los pequeños agricultores. En particular, el Fondo procura fomentar la innovación en la microfinanciación agrícola, por ejemplo, mediante el uso de mecanismos de transferencia de riesgos para apoyar la tecnología y los medios de vida rurales entre poblaciones remotas y dispersas. Ante los muchos retos propios de las zonas rurales, los productos y los mecanismos de ejecución innovadores son esenciales para satisfacer las variadas necesidades de los grupos objetivo del FIDA, que incluyen a las mujeres, los jóvenes y los pueblos indígenas que viven en zonas remotas.

Ejemplo 1

#### Programa Tejaswini de Potenciación de la Mujer Rural, 2005-2018

Esta intervención se llevó a cabo en distritos seleccionados de dos estados (Maharashtra y Madhya Pradesh), cada uno de los cuales tenía su propia unidad de ejecución. Mediante los componentes principales del programa, se abordaron la creación de instituciones de base, la financiación rural, los medios de vida (sobre todo en la agricultura) y el desarrollo empresarial. La atención se centró en la movilización social por medio de la formación de grupos de autoayuda como instrumento esencial para empoderar a las mujeres, a partir del convencimiento de que los grupos de autoayuda no solo permitirían que las mujeres accedieran a servicios financieros y aprovecharan nuevas o mejores oportunidades de medios de vida, sino que también ofrecerían un foro para la prestación de otros servicios. Durante la ejecución del programa, se proporcionó a los miembros de los grupos de autoayuda diferentes componentes de empoderamiento y cursos de capacitación sobre gestión de grupos y contabilidad, toma de decisiones y establecimiento de prioridades con respecto a las necesidades, gestión de conflictos, sensibilización en cuestiones de género, aumento de los ingresos, conocimientos jurídicos y gestión de la salud y la higiene, entre otros temas.

Los hallazgos del estudio final indican que una proporción considerable de mujeres pobres y vulnerables (72 %) pertenecientes a grupos sociales marginados, como castas y tribus registradas y otras clases atrasadas, se organizaron en grupos de autoayuda en el marco del programa Tejaswini. Alrededor del 76 % de los hogares beneficiarios del programa Tejaswini poseía una tarjeta de racionamiento (estas tarjetas se entregan a los hogares que están por debajo de la línea de pobreza). En el grupo de control, el 61 % de los hogares que no participaron en un grupo de autoayuda y el 90 % de los hogares que pertenecían a un grupo de ayuda tenían una tarjeta de racionamiento.

Mediante el programa se logró crear una sólida red institucional de grupos de autoayuda y federaciones en los distritos de la intervención. Casi todos los grupos de autoayuda formados en virtud del programa siguen activos y realizan una o más actividades de generación de ingresos. Las federaciones han obtenido apoyo de las administraciones distritales y estatales, y se han adoptado varias decisiones de políticas para respaldar las actividades de generación de ingresos de los miembros. Por medio del programa también se logró mejorar la ingesta de alimentos y el estado nutricional de las familias beneficiarias al motivarlas a adoptar hábitos alimentarios saludables y mejores prácticas agrícolas.

En Madhya Pradesh, mediante el programa Tejaswini se colaboró con una iniciativa estatal para introducir las "brigadas coraje" (*Shaurya Dal*, comités de aldeas compuestos por entre cinco y ocho miembros). El principal objetivo de la iniciativa es movilizar a las comunidades para combatir el juego, el alcoholismo y la violencia doméstica, que tienen un impacto directo en el bienestar de las mujeres y sus familias. El Gobierno de Madhya Pradesh tiene previsto ampliar la escala de esta estrategia a todo el estado.

3. **Focalización geográfica.** La estrategia de focalización que se utilizará dependerá de si la financiación rural es un subcomponente de un proyecto de mayor envergadura o es el proyecto central. En el primer caso, la focalización geográfica se basará

principalmente en las características de los componentes de mayor envergadura, mientras que, en el segundo caso, los niveles de prioridad empleados para la focalización geográfica pueden complementarse con mapas y una evaluación de la disponibilidad y la adecuación de los servicios financieros para los grupos objetivo del FIDA.

4. Es inusual que los proyectos no tengan una focalización geográfica, y su ausencia puede poner en peligro la capacidad de los proyectos para llegar a los grupos objetivo del Fondo. Por ende, deben tomarse precauciones especiales para evitar la captura de los beneficios por las elites en el caso de los proyectos que carecen de una justificación explícita en el ámbito de la focalización geográfica. Las asociaciones con las instituciones de microfinanciación focalizadas en las intervenciones y los instrumentos favorables a la población pobre pueden resultar útiles para determinar las zonas marginadas prioritarias con una alta concentración de grupos objetivo del FIDA.

Ejemplo 2

**Etiopía: Programa de Intermediación Financiera Rural – Fase II**

Este programa tuvo como **objetivo de desarrollo** proporcionar a los hogares rurales acceso a diversos servicios financieros, por ejemplo, mecanismos de ahorro, crédito, microseguros y transferencias de dinero.

**Estrategia de focalización.** El diseño general de la focalización geográfica y la focalización en las personas está impulsado por la necesidad de establecer instituciones financieras rurales que sean sostenibles desde el punto de vista operacional, así como sistemas con la misión específica de aumentar el acceso para los hogares pobres.

- **Focalización geográfica.** Mediante el programa se respaldó la ampliación de las operaciones de microfinanzas y el establecimiento de nuevas cooperativas de ahorro y crédito rurales en las regiones pastorales y con déficit en materia de acceso.
- Se realizó un estudio de viabilidad por anticipado, en colaboración con algunos asociados, como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, la Organización Internacional del Trabajo y el Foro de Pastores, que tienen una ventaja comparativa en la labor que desempeñan con las comunidades de pastores de estas regiones.
- **Autofocalización.** Las misiones de las instituciones de microfinanciación están orientadas a la actuación con los sectores pobres de la población. Las principales funciones de focalización, incluidas la focalización con arreglo al género y los cupos para las mujeres, se incorporan en los procedimientos empresariales y operacionales de las instituciones de microfinanciación y las cooperativas de ahorro y crédito, lo que se traduce en la autoexclusión de la mayoría de las personas no pobres. Las instituciones de microfinanciación generalmente emplean la misma tecnología financiera que utiliza el Banco Grameen (también conocido como “el banco para los pobres”), que incluye créditos colectivos con garantía colectiva, ahorros obligatorios, préstamos de poca cuantía con un aumento gradual programado durante cuatro o cinco ciclos del préstamo, selección de clientes mediante reuniones y contactos locales, y la formación de grupos orientada a la selección de hogares pobres.
- **Seguimiento.** Algunas instituciones de microfinanciación utilizan la metodología del sistema de puntuación del índice Progress out of Poverty Index para seleccionar a los clientes y realizar el seguimiento de su progreso. El apoyo al fortalecimiento que las las instituciones proporcionan en el marco del programa también tiene como objetivo definir con mayor precisión las estrategias de focalización pertinentes, además de incrementar la proporción de mujeres clientas.
- **Focalización con arreglo al género.** En las instituciones de microfinanciación de Etiopía, se hace hincapié en llegar a las mujeres. Cuando fue preciso y oportuno, se adoptaron las medidas necesarias a fin de introducir cupos para las mujeres, especialmente, para las mujeres vulnerables.

5. **Autofocalización.** Se adoptan medidas de autofocalización para evitar la captura de los beneficios por parte de las elites e incentivar la participación de los grupos objetivo del FIDA. Las instituciones de microfinanciación han creado diversas metodologías para velar por la participación de los grupos objetivo del FIDA y evitar la participación de quienes tienen una situación económica más holgada. Por ejemplo, en algunos países de África, en los proyectos respaldados por el FIDA se ha empleado la metodología de las cajas rurales de ahorro y préstamo de las aldeas, establecida por Care Internacional, para la creación de pequeños grupos de ahorro y crédito compuestos por mujeres. Esta metodología se ha utilizado con buenos resultados incluso en el caso de los grupos compuestos principalmente por miembros analfabetos. Para los préstamos otorgados a los miembros del grupo solo se utilizan los ahorros internos; no se aceptan fondos externos. Al final del año o durante un día feriado importante, todos los fondos del grupo se distribuyen nuevamente entre todos los miembros y se inicia un nuevo ciclo.

6. Además, a la hora de evaluar los productos y servicios financieros que se promoverán en el marco del proyecto, es importante evaluar en qué medida son favorables a la población pobre. Una forma de hacerlo es determinar los saldos mínimos de productos básicos de depósito y los montos de los préstamos para los productos de préstamo o los requisitos de contrapartida.

## Ejemplo 3

**Programa de Financiación Rural de Belice**

**Objetivo.** La meta general del Programa de Financiación Rural de Belice fue contribuir a la reducción de los niveles de pobreza y pobreza extrema entre la población rural (hombres, mujeres y jóvenes) al aumentar los ingresos y activos de los pequeños agricultores y la población rural mediante la mejora de los servicios financieros rurales.

**Grupo objetivo principal.** El grupo objetivo principal estuvo compuesto por 11 000 hogares rurales (aproximadamente 40 000 personas), de los cuales 4 000 hogares (alrededor de 21 000 personas) eran extremadamente pobres. También abarcó a los trabajadores asalariados rurales y las comunidades indígenas. Se determinaron cuatro subgrupos principales, a saber: las personas pobres, las personas muy pobres, los jóvenes y las mujeres. Los jóvenes y las mujeres se destacaron como categorías especiales.

En el informe final de 2017 se concluye que el Programa de Financiación Rural de Belice ha logrado con creces su objetivo de establecer un sistema sostenible e impulsado por instituciones de **acceso directo e inclusivo a los servicios financieros para las personas pobres de las zonas rurales de Belice** y de ampliar la prestación de tales servicios para miles de hogares rurales de todo el país.

**Focalización.** En el marco de este programa innovador, **se puso a prueba una novedosa herramienta de focalización basada en las viviendas** y se utilizó una asociación entre el sector público y el sector privado como el modelo de programa en el que las cooperativas de crédito recibirían apoyo para el fortalecimiento de las instituciones y la creación de capacidad a fin de ayudarlas a expandir sus operaciones crediticias, diversificar sus servicios financieros y adaptar dichos servicios a las necesidades de la población objetivo. En el Programa de Financiación Rural de Belice, se empleó un conjunto de criterios de admisibilidad para evaluar el nivel de pobreza de los hogares rurales y determinar su admisibilidad para participar en el programa.

Se aplicaron seis indicadores *prima facie* vinculados directamente con las condiciones de las viviendas. Estos indicadores sirvieron como un índice compuesto de medición de la riqueza.

- i) Se consideró que un posible accionista de este sistema era muy pobre si residía en una vivienda con las siguientes características: i) sin divisiones interiores; ii) con piso de tierra o madera en la zona de la cocina; iii) con techo de paja; iv) sin agua corriente dentro de la casa; v) sin electricidad, y vi) sin retrete o con un retrete fuera de la casa. El valor nominal de la casa no debía superar los 5 000 dólares de Belice.
- ii) Se consideró que una persona era pobre si residía en una vivienda con las siguientes características: i) con una división, como mínimo; ii) con techo de zinc, y iii) con piso (parcialmente) de hormigón en la cocina o la zona de la cocina. Las viviendas de las personas incluidas en esta categoría tenían agua corriente, electricidad y un retrete dentro de la casa. El valor nominal de la casa no debía superar los 10 000 dólares de Belice.
- iii) No se consideró que un solicitante era pobre si su vivienda tenía las siguientes características: i) más de una división; ii) piso de hormigón o baldosas en la cocina; iii) agua corriente dentro de la casa; iv) electricidad, y v) un retrete dentro de la casa. El valor nominal total de la casa generalmente superaba los 10 000 dólares de Belice.

En los hallazgos de la evaluación, se confirmó que los criterios de admisibilidad eran, en gran medida, válidos. Se puede afirmar que el Programa de Financiación Rural de Belice ayudó (en lo que respecta a los miembros admisibles) a las seis cooperativas de crédito a obtener, al menos, 6 988 miembros mediante su programa de incentivos para cuentas de participación/ahorros, de los cuales las mujeres representaron el 57 %. Los jóvenes constituyeron el 17 % de los miembros, y las personas clasificadas como muy pobres representaron el 35 % (una cifra muy superior al indicador de los resultados del marco lógico de "al menos el 15 % es ultrapobre o muy pobre").

## B. Empoderamiento y creación de capacidad

7. Las cooperativas de ahorro y crédito de las aldeas son un claro ejemplo de un enfoque de microfinanciación respaldado por componentes de empoderamiento y creación de capacidad que han dado buenos resultados, por ejemplo: i) organizar a las mujeres de las aldeas en pequeños grupos; ii) establecer una estructura participativa para gestionar el grupo; iii) determinar el monto que se ahorrará por semana o por mes, y iv) otorgar préstamos a partir del capital ahorrado. Estas cooperativas reciben un amplio apoyo para la creación de capacidad, a fin de ayudarlas a gestionar sus cuentas, evaluar las solicitudes de crédito, y otorgar y cobrar préstamos.
8. Otra estrategia importante es colaborar con las instituciones de microfinanciación y las cooperativas de crédito que están dispuestas a ampliar su alcance para llegar a las zonas más pobres y marginadas al proporcionar incentivos, actividades de creación de capacidad y apoyo técnico para el diseño de productos adecuados a sus necesidades.



### **C. Un entorno propicio**

9. Las asociaciones para llevar a cabo iniciativas en las que la microfinanciación ya se utiliza como un elemento esencial de la intervención pueden ser un medio importante para facilitar la focalización basada en los alimentos. Por ejemplo, los programas de asistencia para salir de la pobreza con un fuerte componente de alfabetización financiera pueden brindar a las personas pobres las habilidades que necesitan para administrar una microempresa en combinación con varias otras intervenciones, especialmente una intervención centrada en la facilitación del consumo doméstico, a fin de ayudarlas a aprovechar los servicios financieros, como el crédito, sin arriesgarse a comprometer su seguridad alimentaria y sus medios de vida. Asimismo, los proyectos o los componentes de proyectos de financiación rural pueden usar los elementos de focalización basada en la asistencia para salir de la pobreza y de transferencia de los programas de protección social y después introducir actividades empresariales mediante la capacitación y el otorgamiento de recursos y crédito. Este proceso puede ayudar a las personas a desarrollar actividades generadoras de ingresos y a acumular bienes que las ayudarán a salir de la pobreza extrema.

# La focalización en las inversiones en infraestructura rural

## I. Definición

1. Por medio de la infraestructura rural se contribuye notablemente a la reducción de la pobreza al facilitar el aumento de la conectividad, la mejora de los medios de vida y el incremento de la seguridad alimentaria y nutricional. La provisión de infraestructura rural es una prioridad fundamental de muchos Gobiernos en sus esfuerzos por mejorar el bienestar de las poblaciones rurales y aumentar la productividad y el valor agregado de la agricultura y otras actividades económicas de las zonas rurales.
2. La infraestructura rural abarca una amplia gama de infraestructura física, por ejemplo, energía y medios de transporte, tecnologías de la información y las comunicaciones, instalaciones de saneamiento y abastecimiento de agua, sistemas de riego, e instalaciones de mercado y almacenamiento. El FIDA cuenta con una larga trayectoria en el suministro de una amplia variedad de infraestructura rural.
3. La elaboración de orientaciones detalladas sobre la focalización para diferentes tipos de proyectos de infraestructura excede el alcance de este breve anexo. El objetivo es simplemente ofrecer una muestra de algunas cuestiones relativas a la focalización que son comunes en los programas de infraestructura, así como brindar una orientación general sobre el tipo de infraestructura y las medidas de focalización que pueden maximizar los beneficios para las personas más pobres y vulnerables cuando se presta la debida atención a los grupos prioritarios (las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas y las personas con discapacidad).
4. Las experiencias y enseñanzas extraídas de los proyectos respaldados por el FIDA parecen indicar que la focalización es aún más importante cuando las normas sociales no garantizan sistemáticamente la inclusión de los grupos vulnerables en los procesos de toma de decisiones. En un examen de las cuestiones relativas a la focalización en los proyectos basados en la demanda (FIDA, 2004), se señalan los siguientes conceptos:

La infraestructura pública suele beneficiar a las personas pobres en mayor medida que la infraestructura privada y es mayormente susceptible de autofocalización, sin que se necesiten muchas medidas dirigidas por el proyecto. Sin embargo, existen diferencias incluso entre los diversos tipos de infraestructura pública.

- Algunos tipos, como la infraestructura de abastecimiento de agua (pozos públicos y cisternas de acceso público), pueden ser muy inclusivos para quienes no poseen un pozo o una cisterna.
- No obstante, las mejoras de caminos terciarios pueden ser de menor utilidad para las personas pobres, salvo que puedan pagar el transporte y tengan algo para llevar al mercado.

La infraestructura privada, como los equipos de elaboración o las mejoras de las viviendas, tiene muchas más probabilidades de ser aprovechada por los grupos menos vulnerables, a menos que se adopten medidas especiales.

## II. Panorama general de las medidas de focalización en proyectos de infraestructura rural

### i) La focalización geográfica destinada a satisfacer las necesidades de las comunidades más pobres en materia de infraestructura

5. La infraestructura de transporte, como las carreteras y las redes de energía, es de fundamental importancia para hacer frente a la lejanía, el aislamiento y la vulnerabilidad climática. En numerosos proyectos respaldados por el FIDA, se abordan las desigualdades territoriales que afectan a las comunidades rurales mediante la construcción de caminos secundarios y la atención a las cuestiones relacionadas con el clima. Por ejemplo, en el marco del Proyecto de Mejora de la Infraestructura y los Medios de Vida en las *Haor* en Bangladesh, una gran mayoría de los beneficiarios del proyecto indicó que su vida había mejorado considerablemente tras la construcción de carreteras en su zona.

### ii) El uso de procesos participativos y consideraciones sobre la pobreza para orientar las decisiones relativas al tipo y la ubicación de la infraestructura

6. El uso de metodologías participativas puede ayudar a compensar la desigualdad de oportunidades para participar en la toma de decisiones relativas a la elección o la ubicación de la infraestructura, tanto dentro de los hogares como dentro de las comunidades. Las principales partes interesadas a nivel local, especialmente las instituciones públicas locales, también deben ser debidamente consultadas (véase el recuadro 1).
7. Los procesos participativos revisten especial importancia a la hora de planificar la infraestructura con más probabilidades de atraer a las personas en una situación económica más holgada, como los sistemas de riego y la infraestructura de mercado. Por ejemplo, si bien los mercados generan más beneficios inmediatos para aquellos en una situación económica más holgada, las medidas tendientes a aumentar el acceso para los grupos sociales más pobres contribuirán notablemente a brindarles una mayor igualdad de oportunidades para beneficiarse de la infraestructura común. Esto puede incluir la construcción de espacios especiales y baños separados para las mujeres dedicadas al comercio, así como instalaciones especiales para las personas con discapacidad.

Recuadro 1

#### Realización de talleres participativos destinados a seleccionar los sitios para la construcción de caminos en Bangladesh

En el marco del Proyecto de Mejora de la Infraestructura y los Medios de Vida en las *Haor* en Bangladesh, se construyeron alrededor de 250 km de *upazilas* (subdistritos administrativos) y caminos en las *union parishads* (distritos rurales), entre los que se incluyeron caminos sumergibles. Esta infraestructura es fundamental para el crecimiento económico y el desarrollo de la región. La selección de caminos específicos se llevó a cabo mediante talleres participativos en los distritos donde se ejecutó el proyecto, a los cuales asistieron miembros del personal de los departamentos de ingeniería de los gobiernos locales de las *upazilas* y representantes de cada *union parishad*. Los principales criterios de selección, además de la viabilidad técnica y las consideraciones ambientales, fueron las posibilidades de beneficiar a un gran número de hogares y tener un fuerte impacto en materia de crecimiento económico y mejora de los medios de vida.

8. Para que el proceso participativo sea eficaz y realmente inclusivo, es importante adoptar medidas específicas a partir de la etapa de diseño, a fin de movilizar a las personas pobres y desfavorecidas para que participen en el proceso de consultas. A continuación se mencionan algunos ejemplos de tales medidas:
- Realizar evaluaciones participativas de las necesidades y entrevistas con miembros de los grupos pobres y desfavorecidos durante la etapa de diseño del proyecto, con miras a comprender plenamente las limitaciones y las necesidades de infraestructura.
  - Difundir información sobre el proyecto en los idiomas locales en lugares populares, como los mercados locales y las paradas de autobús. El uso de los

medios de comunicación (televisión, radio y periódicos) para difundir información sobre el proyecto también es una opción válida.

- Ofrecer incentivos e introducir cupos para asegurar la participación activa de las personas más pobres en la selección de infraestructura durante la ejecución.

Cuadro 1

**Necesidades prioritarias definidas en los análisis de pobreza y género en Bangladesh en el marco del Proyecto de Mejora de la Infraestructura y los Medios de Vida en las Haor**

Necesidades prioritarias	Necesidades prioritarias definidas, por grupo socioeconómico (marcadas con √)						
	Agricultores	Pescadores	Hogares encabezados por mujeres	Trabajadores agrícolas/jornaleros	Conductores de rickshaw	Operadores de buques	Empresarios
Carreteras que unen las aldeas con las <i>union parishads</i> y <i>upazilas</i> correspondientes	√	√	√	√	√		√
Construcción de caminos sumergibles	√						
Protección de los <i>hati</i> (terraplenes)	√	√		√		√	√
Construcción de instalaciones de mercado (cobertizos)		√					√
Acceso a masas de agua para pescar	√	√		√	√		√

**iii) La autofocalización destinada a satisfacer las necesidades de las personas más pobres y vulnerables en materia de infraestructura**

9. Existen importantes diferencias en el acceso a la infraestructura rural entre las distintas comunidades y los grupos socioeconómicos y entre los hombres y las mujeres, por ejemplo, las diferencias vinculadas con sus necesidades y prioridades en relación con el tipo y la ubicación de la infraestructura física. Como ya se señaló, hay un elemento de **autofocalización** presente en ciertos tipos de infraestructura que tienen más probabilidades de beneficiar a los grupos más pobres y vulnerables. Cabe mencionar los siguientes ejemplos:

- **Agua y saneamiento.** El acceso a los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento es fundamental para atender las necesidades básicas de las personas más pobres y las mujeres. La mejora del acceso a la infraestructura hídrica reduce la pesada tarea de la recolección de agua para todas las mujeres y para los niños que a menudo ayudan a sus madres a realizar las tareas domésticas. El acceso a instalaciones de saneamiento también ayuda a mejorar las condiciones generales de salud de las personas más pobres.
- Se debe asignar prioridad al enfoque de **servicios de agua de usos múltiples**, dado que resulta eficaz para ayudar a satisfacer las necesidades domésticas y productivas de los diferentes grupos vulnerables. Este enfoque permite abordar las diferentes prioridades de las mujeres y los hombres, a la vez que se utilizan los recursos hídricos de la manera más eficiente y se tienen en cuenta las distintas fuentes de agua y su calidad, cantidad, fiabilidad y distancia desde el punto de uso. El enfoque de servicios de agua de usos múltiples posibilita que los usuarios más vulnerables obtengan, con un costo bajo, agua para uso doméstico, agua para riego y agricultura de secano, agua para la horticultura familiar, agua para el ganado, hábitats para peces y otros recursos acuáticos, así como suministro de agua para empresas rurales.

- **Tecnologías de uso eficiente de la mano de obra**<sup>26</sup>. Algunas tecnologías, como los grifos públicos, las cocinas de bajo consumo de combustible, los raspadores y descascaradores manuales, entre otras, son fundamentales para empoderar a las mujeres, especialmente a las más pobres. También hay claros beneficios para el medio ambiente y las actividades de mitigación del cambio climático, dado que su uso puede, por ejemplo, reducir el consumo de leña para cocinar y permitir el uso de métodos de cocción más eficientes y limpios.

#### Recuadro 2

#### Ejemplos de programas de abastecimiento de agua y saneamiento que benefician a las mujeres pobres de las zonas rurales

En el marco del **Proyecto de Gestión del Agua para el Pastoreo en las Zonas Sahelianas** (Chad, 2018), la rehabilitación de las fuentes de agua ayudó a reducir drásticamente la cantidad de tiempo que las mujeres dedican a recolectar agua y leña, lo que les permitió participar en actividades generadoras de ingresos y diversificar sus ingresos.

En el marco de un programa financiado por el FIDA y el Fondo Belga de Supervivencia en Kenya, la provisión de agua corriente y otras mejoras del abastecimiento de agua aumentaron directamente la participación de las mujeres en actividades productivas gracias al tiempo que ahorraron. En una evaluación general de los resultados de la focalización del proyecto, también se determinó que las actividades relativas a la salud, el saneamiento y el abastecimiento de agua ampliaron definitivamente la población beneficiaria para incluir a los grupos más pobres y vulnerables.

#### iv) Promoción de la participación de los grupos más pobres y vulnerables en los comités de infraestructura y grupos de usuarios

10. Es posible que se necesite una combinación de medidas de empoderamiento y focalización directa para promover la participación de los grupos más pobres y vulnerables en la ejecución de programas de infraestructura mediante su intervención en los comités de construcción de carreteras, las asociaciones de usuarios de agua que se ocupan del agua para riego, el abastecimiento de agua potable o la ordenación de cuencas hidrográficas, entre otros asuntos.
11. Las asociaciones de usuarios de agua suelen estar compuestas principalmente por agricultores varones que se encuentran en una situación económica más holgada. Normalmente, la participación de las mujeres en la ejecución de los proyectos de infraestructura suele consistir en el trabajo voluntario. Los aspectos cuantitativos y cualitativos de la participación de las mujeres y otros grupos vulnerables en los comités de infraestructura deben mejorarse mediante el suministro de capacitación especial en habilidades de liderazgo, fomento de la confianza y comunicación, junto con cursos de capacitación sobre los aspectos técnicos de operación y mantenimiento. Asimismo, es preciso realizar un mejor seguimiento de los sistemas de mantenimiento, en especial de los costos y beneficios económicos y sociales para las personas que participan.

#### v) Focalización en las personas más pobres para garantizar que se beneficien de la generación de empleo en las zonas de construcción y mantenimiento

12. Las obras de construcción, mantenimiento y rehabilitación generan empleo asalariado para los grupos más pobres y vulnerables, que incluyen a las mujeres y los jóvenes. Sin embargo, deben preverse medidas específicas para velar por que, además de los beneficios inmediatos del empleo asalariado que reciben las personas más pobres, la población pobre de las zonas rurales también pueda invertir en la mejora de sus propios medios de vida y pasar gradualmente a tener empleos sostenibles. Este objetivo es congruente con el enfoque del FIDA de asistencia para salir de la pobreza y puede lograrse adoptando las siguientes medidas:

<sup>26</sup> Véase M. Carr y M. Hartl (2010): *Lightening the Load: Labour-saving technologies and practices for rural women* (FIDA).

- Organizar a las personas más pobres, las mujeres y los jóvenes en grupos de contratistas. Por lo general, se establecen requisitos claros de admisibilidad para la formación de dichos grupos, en los que se asigna prioridad a los más vulnerables, que incluyen a las mujeres jefas de hogar y los jóvenes.
- Brindar capacitación sobre la construcción y el mantenimiento.
- Ofrecer apoyo adicional en lo que respecta al desarrollo empresarial y el acceso al crédito.

## Recuadro 3

**La experiencia de las mujeres y los jóvenes contratistas en Sierra Leona y Bangladesh**

En Sierra Leona, en el marco del **Programa de Financiación Rural y Mejoramiento de los Servicios Comunitarios**, se fomentó la participación de los jóvenes desempleados en trabajos remunerados al alentarlos a capacitarse como "jóvenes contratistas" para la rehabilitación de las plantaciones de árboles, las zonas pantanosas de los valles interiores y los caminos rurales. Un grupo de estos jóvenes contratistas, con el apoyo del instructor del Programa, decidió establecer una cooperativa de comercialización de arroz y ha obtenido crédito en bancos comunitarios para iniciar sus actividades de adquisición de arroz. La cooperativa funciona muy bien y ofrece un punto de venta muy necesario para que los agricultores de las zonas pantanosas de los valles internos vendan el excedente de arroz a precios justos.

El FIDA y otros asociados para el desarrollo de Bangladesh han respaldado la creación de sociedades de contratación de mano de obra como un programa de "efectivo por trabajo", favorable a la población pobre, que se centra en las mujeres ultrapobres. Estas sociedades están compuestas por grupos de personas desfavorecidas del medio rural, entre las que se incluyen las mujeres ultrapobres que viven cerca de los emplazamientos de construcción de infraestructura de pequeña escala. Diferentes agentes de desarrollo las ayudan a organizarse para que puedan llevar a cabo las obras de construcción y mantenimiento designadas. El fin es aliviar la pobreza de los hogares objetivo. Recientemente, estos grupos se han convertido en un punto de acceso para brindar apoyo a los miembros de las sociedades de contratación de mano de obra con respecto al desarrollo de actividades generadoras de ingresos y el acceso a los servicios financieros.

**vi) Seguimiento de los resultados de los proyectos de infraestructura en materia de focalización**

13. El seguimiento de los resultados de la focalización y la prestación de servicios a las poblaciones pobres en el marco de proyectos de infraestructura es crucial para velar por que los grupos pobres y más vulnerables se beneficien verdaderamente de estos proyectos y se evite el riesgo de captura de los beneficios por las elites o los hombres. El seguimiento y la evaluación deben considerarse un proceso participativo en el que intervienen los trabajadores del proyecto y los miembros de la comunidad, con inclusión de las mujeres y otros grupos vulnerables, en calidad de beneficiarios y participantes. Es necesario crear indicadores específicos para realizar el seguimiento del nivel y la calidad de la participación de diferentes grupos en los proyectos de infraestructura y, a la vez, garantizar que se formulen indicadores específicos de los efectos directos (por ejemplo, generación de empleo, mejora de la nutrición y ahorro de tiempo) para evaluar los beneficios proporcionados a los grupos más pobres y vulnerables.

## Asociaciones, ampliación de escala y diálogo sobre políticas

### i) Asociaciones para la focalización

1. En virtud de la Política del FIDA de Focalización, el Fondo se compromete a colaborar con asociados afines en todos los planos para poner a prueba y compartir experiencias sobre los enfoques eficaces de focalización de grupos de difícil acceso y establecer asociaciones innovadoras y complementarias con agentes que puedan llegar hasta grupos objetivo a los que el FIDA no tenga acceso con los instrumentos de que dispone. Este principio rector fundamental de la política se reafirma en estas directrices.
2. El Programa Conjunto del Fondo Belga de Supervivencia y el FIDA<sup>27</sup> se ha ejecutado durante 25 años en los países más pobres de África, con especial énfasis en las regiones con niveles elevados de inseguridad alimentaria y malnutrición. El Fondo Belga de Supervivencia ha otorgado donaciones para satisfacer las necesidades básicas, como la salud y la nutrición familiar. Las inversiones en el sector social han generado un punto de acceso crucial para permitir que un mayor número de hogares vulnerables participen en el proceso de desarrollo económico. La combinación de apoyo que se brindó tanto al sector social como al sector económico ha fomentado las sinergias y ha agregado valor a ambos sectores.
3. Asimismo, el FIDA establece cada vez más vínculos con los programas de protección social en curso. Un tema prioritario para numerosos encargados de la formulación de políticas es determinar la manera de respaldar a los hogares pobres en la transición desde la protección hacia el empleo activo o el autoempleo. La asistencia para salir de la pobreza destinada a las personas ultrapobres<sup>28</sup> actualmente se centra en un conjunto de intervenciones dirigidas a los beneficiarios de los programas de transferencia de efectivo con iniciativas de desarrollo de activos y habilidades que tienen como objetivo ayudar a estos hogares a salir del círculo vicioso de pobreza en el que se encuentran atrapados. Por ejemplo, el Programa Nacional de Salida de la Pobreza del Pakistán (2017-2023) se basa en el sistema de puntuación de la pobreza a nivel nacional del Gobierno. En el programa se combina el apoyo para la satisfacción de las necesidades inmediatas con un plan a largo plazo, cuya finalidad es sacar a los hogares de la pobreza extrema al brindarles acceso a un conjunto de activos que incluyen servicios sociales, formación profesional y préstamos sin intereses. En el marco del Programa de Difusión Rural de Innovaciones y Tecnologías Financieras en Kenya, el FIDA se ha asociado con BRAC para poner a prueba el programa de focalización en las personas ultrapobres. Los proyectos se vinculan cada vez más con los planes de transferencia condicionada de efectivo para seleccionar a las personas más pobres y prestar una atención prioritaria a ellas<sup>29</sup>.
4. Por lo tanto, si bien el FIDA no colabora con iniciativas de asistencia social o programas de emergencia, como los programas sociales de transferencia de efectivo o de transferencias de dinero en efectivo o alimentos para emergencias, continuará asociándose con los Gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y los organismos de las Naciones Unidas, como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), para brindar a los beneficiarios de los programas sociales de transferencia de efectivo o de transferencias de dinero en efectivo o alimentos para emergencias otros tipos de apoyo productivo (por ejemplo, intervenciones relativas a los medios de vida, la creación de capacidad y la nutrición) en el contexto de las estrategias de inclusión y recuperación económicas. Este enfoque se prevé en el nuevo modelo basado en los países presentado en la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA11).

<sup>27</sup> Véase *IFAD/Belgian Survival Fund Joint Programme: 25 years of cooperation* (FIDA/Fondo Belga de Supervivencia), [https://www.ifad.org/documents/38714170/39135645/brochure\\_e.pdf/9a5dca12-4f0f-4bde-ba8c-6f00d27c262e](https://www.ifad.org/documents/38714170/39135645/brochure_e.pdf/9a5dca12-4f0f-4bde-ba8c-6f00d27c262e).

<sup>28</sup> Véase S. Devereux y R. Sabates-Wheeler (2015): "Graduating from Social Protection? Editorial Introduction", en *IDS Bulletin*, vol. 46, número 2.

<sup>29</sup> Por ejemplo, el Proyecto de Inclusión Productiva y Resiliencia de las Familias Rurales Pobres en la República Dominicana, el Programa de Inclusión Económica para Familias y Comunidades Rurales en el Territorio del Estado Plurinacional de Bolivia, y la transformación productiva de Pernambuco en el Brasil.

### Principales medidas de creación de asociaciones

- i) La creación de asociaciones comienza en la etapa de los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP), en la que las estrategias en los países se elaboran en conjunción con los Gobiernos nacionales y en estrechas consultas con las organizaciones de agricultores (también vinculadas con el Foro Campesino del FIDA), las organizaciones de pueblos indígenas (también vinculadas con el Foro de los Pueblos Indígenas), las organizaciones de derechos de las mujeres y otros grupos de la sociedad civil que fomentan la erradicación de la pobreza y la inclusión social.
- ii) Las asociaciones con los ministerios a cargo de los asuntos sociales y de la mujer y los programas nacionales relativos a las cuestiones sociales y de género van más allá del ámbito del Ministerio de Agricultura, a fin de crear un espacio para la puesta a prueba y la ampliación de escala de los vínculos y las innovaciones favorables a la población pobre.
- iii) La actuación en los mecanismos de coordinación interinstitucional promueve las sinergias y complementariedades con los programas pertinentes.
- iv) Se establecen asociaciones con las comunidades, las organizaciones de la población rural pobre y los principales agentes locales sobre el terreno, así como con organizaciones no gubernamentales locales e internacionales, con la capacidad de llegar a los grupos más pobres.
- v) Las asociaciones con las instituciones públicas locales son esenciales en el contexto de descentralización y desarrollo territorial.
- vi) Las asociaciones con los agentes de agronegocios se basan en consideraciones centradas en la pobreza y en una evaluación clara de los posibles beneficios para las personas pobres y más pobres.
- vii) El establecimiento de una red de consultores, expertos y promotores de las innovaciones favorables a la población pobre facilita el proceso de difusión de información.

### ii) Diálogo sobre políticas y ampliación de escala

5. La Política de Focalización del FIDA que se estipula para el Fondo debe contribuir decisivamente a promover **soluciones de probada eficacia favorables a la población pobre**, especialmente aquellas examinadas por las personas pobres y que fomentan los **procesos de políticas** que atienden las necesidades de los grupos objetivo desfavorecidos. La **ampliación de escala de la dimensión de la focalización** depende del establecimiento de asociaciones estratégicas con los Gobiernos y los asociados institucionales favorables a la población pobre, entre los que se incluyen las organizaciones de carácter asociativo de las personas pobres de las zonas rurales, y del uso más sistemático de las experiencias y enseñanzas extraídas de sus proyectos para promover la instalación del tema de la pobreza rural en la agenda internacional de desarrollo y su consideración en los procesos nacionales de desarrollo. Las experiencias recientes derivadas de la asociación con registros sociales de los programas de asistencia social focalizada o los que aplican el enfoque de asistencia para salir de la pobreza pueden documentarse y evaluarse de forma más exhaustiva y difundirse ampliamente a fin de fomentar los resultados positivos inmediatos en materia de focalización, ampliación de escala y diálogos sobre políticas.



## Recuadro 1

**La combinación de programas de transferencia de efectivo con intervenciones relativas a los medios de vida**

En una evaluación reciente del programa de transferencia de efectivo de Lesotho que se combinó con intervenciones relativas a los medios de vida, se han documentado impactos más potentes y sostenibles que los alcanzados mediante las transferencias de efectivo por sí solas, cuantificados en función de una serie de efectos directos previstos, entre los que se incluyen la acumulación de activos, los ingresos derivados de la venta de hortalizas y la reducción de la pobreza. Esta iniciativa se centró en ofrecer incentivos para el ahorro y el logro de la alfabetización financiera mediante la participación de los beneficiarios en comunidades de ahorro y préstamo interno, y por medio de la creación de capacidad para el establecimiento y el cuidado de huertas familiares, combinada con la sensibilización sobre nutrición, la prestación de servicios de extensión y el suministro de semillas. Sin embargo, los extensionistas locales señalaron que el programa podría haber tenido un impacto aún mayor si se lo hubiera vinculado con el Proyecto de Desarrollo Agrícola en Pequeña Escala del FIDA que se ejecutaba en la misma zona que el programa de transferencias de efectivo combinadas con intervenciones relativas a los medios de vida.

6. **Diálogo sobre políticas.** La experiencia del Fondo en la actuación en materia de políticas y en el ámbito gubernamental con relación a la focalización en la labor de lucha contra la pobreza no se ha documentado de manera adecuada, o se ha limitado a meros informes anecdóticos. Las iniciativas de diálogos sobre políticas relativas a la focalización en la lucha contra la pobreza muy raramente se incluyen en el diseño de los proyectos o programas y, por ende, pocas veces se realiza el seguimiento pertinente durante la ejecución. Sin embargo, en algunos países, los gerentes de los programas en los países comprometidos han utilizado los foros de políticas existentes para alentar a los gobiernos a crear marcos normativos focalizados en la labor de lucha contra la pobreza. En el recuadro 2 se describen algunas de estas iniciativas.

## Recuadro 2

**Ejemplos de diálogos sobre políticas focalizados en la labor de lucha contra la pobreza**

- **Uganda:** el FIDA desempeñó un papel activo en el país para fomentar la institucionalización del enfoque de asistencia para salir de la pobreza y empezó a participar en diálogos sobre políticas favorables a la población pobre cuando el Programa Nacional de Servicios de Asesoramiento Agrícola comenzó a adoptar la filosofía de filtración.
- **Perú:** el FIDA ha contribuido a la formulación de políticas públicas estratégicas en el país con relación a, por ejemplo, la Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar y la Estrategia Nacional de Promoción y Gestión de Talentos Rurales.
- **Brasil:** en la Reunión Especializada en Agricultura Familiar del MERCOSUR, el Ministerio de Desarrollo Agrario y el FIDA orientaron la atención de los participantes hacia las prioridades de los agricultores familiares del Brasil e incluyeron a sus representantes en el diálogo, junto con funcionarios públicos y otros encargados de la formulación de políticas y la adopción de decisiones<sup>30</sup>.

7. Un punto de acceso importante para participar en los diálogos sobre políticas es la meta 1.b de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en la que se pone de relieve la necesidad de "crear marcos normativos sólidos en los planos nacional, regional e internacional, sobre la base de estrategias de desarrollo en favor de las personas pobres que tengan en cuenta las cuestiones de género, a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza".
8. La actuación en materia de políticas con los Gobiernos a fin de respaldar las inversiones que puedan acelerar la erradicación de la pobreza es un elemento central de los compromisos contraídos en la FIDA11, en los que también se prevén complementariedades entre las inversiones del FIDA tendientes a aumentar la producción en las zonas rurales y las políticas de protección social y las inversiones que abordan la pobreza económica, las perturbaciones económicas y la vulnerabilidad social. También existe un margen para implementar una estrategia de asociación beneficiosa para todos, puesto que la meta 1.3 del ODS 1 es "implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables", y en la meta 1.4 del ODS 1 se insta a brindar apoyo a las personas pobres y vulnerables a fin de garantizar que tengan acceso a las tecnologías y los bienes.

<sup>30</sup> Véase *Evaluación del programa en la República Federativa del Brasil*, pág. xii, párrafo 43, Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (2015).

9. La actuación en materia de políticas también es fundamental para promover la ampliación de escala de las innovaciones en favor de las personas pobres respaldadas por el FIDA. La actuación en el plano de las políticas genera el espacio normativo, institucional y fiscal necesario para la institucionalización de estas innovaciones.
10. **Ampliación de escala.** A fin de contribuir al éxito y las posibilidades de ampliación de escala de las innovaciones en favor de la población pobre, es importante velar por que los modelos y enfoques creados tengan las siguientes características<sup>31</sup>:
- Son impulsados por la participación y las demandas de las personas pobres, las mujeres, los jóvenes y otros grupos vulnerables.
  - Se basan en metodologías y herramientas simples y favorables a la población pobre que pueden adaptarse a diferentes contextos.
  - Contribuyen a metas de desarrollo más amplias y al crecimiento favorable a la población pobre, en consonancia con las prioridades y estrategias de los Gobiernos.
  - Garantizan el apoyo a largo plazo de los gerentes de los programas en los países, los directores de los proyectos y los agentes gubernamentales, a fin de llevar adelante la ampliación de escala del proceso.
  - Se difunden mediante intercambios inter pares y procesos competitivos de presentación de propuestas que pueden actuar de incentivos para “mejorar aún más” y reproducir las mejores prácticas e innovaciones en la esfera de la focalización en favor de la población pobre.
  - Se basan en una combinación adecuada de incentivos “inteligentes” para que las personas pobres y las mujeres participen y desincentivos para aquellos que están en una situación económica más holgada, que deben introducirse como mecanismo de salvaguarda para evitar el riesgo de que las elites o los hombres aprovechen los servicios y beneficios del proyecto durante el proceso de ampliación de escala.
  - Incluyen inversiones concebidas para fortalecer el capital social de las mujeres y las personas pobres y modernizar sus organizaciones, a fin de que tengan la capacidad de adoptar medidas colectivas y participar en el diálogo sobre políticas.
  - Se sustentan en diálogos sobre políticas sistemáticos y a largo plazo durante la ejecución de los proyectos para ampliar aún más el espacio normativo y jurídico, con miras a facilitar los esfuerzos de institucionalización y ampliación de escala en el plano nacional.
  - Fomentan la participación activa de las instituciones públicas locales en las etapas de diseño y ejecución, en especial en el contexto de la descentralización y el desarrollo territorial.
  - Se basan en sólidos entornos participativos y orientados al aprendizaje.

---

<sup>31</sup> Estas recomendaciones se han extraído del texto de un estudio preliminar del FIDA sobre la ampliación de escala de la focalización con arreglo al género y la labor de lucha contra la pobreza.

# Inception paper for the revision of IFAD operational guidelines on targeting

## I. BACKGROUND

### A. IFAD mandate and global rural poverty

IFAD 5<sup>th</sup> Policy Framework<sup>32</sup> (2016-2025) reinstates IFAD’s mandate<sup>33</sup> as it says that “IFAD’s overarching development goal will be to invest in rural people to enable them overcome poverty and achieve food security through remunerative, sustainable and resilient livelihoods” (p.5). The framework also states that IFAD will seek the following strategic objectives:

- a) improve poor rural people’s productive capacity (Strategic Objective 1),
- b) increase benefits from their participation in markets (Strategic Objective 2) and
- c) ensure the sustainability and resilience of their economic activities (Strategic Objective 3).

Understanding where poor rural people live and the agroecological and economic features of these locations, their socioeconomic characteristics, particularly what they do for living as well as the different mix of constraints and challenges (including determinants of social exclusion of specific groups) they face to improve their livelihoods and reach sustainable pathways of out poverty are important elements to ensure the adequacy and effectiveness of IFAD’s supported projects.

According to the most recent World Bank report on poverty monitoring<sup>34</sup>, from 1990 to 2015, there has been a fall from 40 to 10 per cent in the prevalence of the extreme poverty worldwide. In 2015, 736 million were living in extreme poverty down from 1.9 billion in 1990. However, the pace of poverty reduction has slowed down recently, which will require greater effort to meet the global targets of reducing global extreme poverty to less than 3 per cent. Poverty continues to be disproportionately and overwhelmingly a rural phenomenon. Poverty rates in rural areas (17.2 per cent) are three times higher than in urban areas (5.3 per cent). Although the rural population correspond to 54 per of the global population, they comprise 79 per cent of the global population living in poverty, which shows how overrepresented the rural population is among the poor. The proportion of multidimensional poor who live in rural area is even higher at 83.5 per cent, which shows that rural poor people suffer more from cumulative deprivations, not only monetary poverty. The poor rural people rely mostly on agricultural activities and access to natural resources for food security and their livelihoods (FAO, 2019)<sup>35</sup>, which implies that supporting agricultural activities and

<sup>32</sup>IFAD Strategic Framework 2016-2025 (2016) < <https://www.ifad.org/en/web/knowledge/publication/asset/39369820>>

<sup>33</sup> IFAD goal is to empower poor rural women and men in developing countries to achieve higher incomes and improved food security. Its mission is to enable poor rural people to overcome poverty. IFAD (2012) <<https://www.ifad.org/en/document-detail/asset/39637383>>

<sup>34</sup> Poverty and Shared Prosperity, World Bank (2018) <<http://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity>>.

<sup>35</sup> Corporate Framework on Rural Poverty Reduction – Towards reaching Target 1.1 of the Sustainable Development Goals (2019). Mimeo.

protecting natural resources are important policy areas to help the rural poor out of poverty, activities that comprise the core of IFAD's project portfolio.

The World Bank report also reveals that extreme poverty has become more entrenched in some areas, with increases in extreme poverty in some Sub-Saharan African countries, in particular where development strategies have overlooked the linkages with income and consumption levels of the poor and in areas with prevalence of conflict or vulnerable to natural disasters. Thus, in line with IFAD's mandate as well as IFAD 11 commitments, increasing the productive capacity of the poor through access to assets and opportunities, including better access to markets, and addressing issues related to climate change and the causes and consequences of conflict will certainly become even more important to fight rural poverty and achieving extreme poverty eradication targets.

The report also looks at inequality as measured by the relationship between the income growth of the bottom 40 per cent vis-à-vis the country's average growth rate (the World Bank) call this ratio the "shared prosperity premium". If the ratio is higher than one, the 40 per cent poorest are benefiting more than the average from growth, ensuring a reduction of inequality and pro-poor growth. East Asia and Pacific, Middle East and North Africa and Latin America and the Caribbean are regions where the bottom 40 per cent are doing better than the average, whereas in South Asia, Europe and Central Asia and in more than half of the Sub-Saharan African countries in their sample those at the bottom 40 per cent is doing worse than the average, suggesting increasing inequalities in the region that is responsible already for the majority of the extreme poor.

Leaving no one behind – the ambition that cuts across the 2030 Sustainable Development Agenda – is central to IFAD's mandate. IFAD's comparative advantage lies in its strong focus on the poor, food insecure and marginalised people in rural areas. IFAD operations aim to empower this population to improve their resilience, even in fragile contexts and disaster-prone areas where emergencies lined to natural and man-induced disasters are prevalent leading to droughts, floods, and/or conflict and causing famine, displacement and/or forced migration.

## **B. IFAD 11: key messages and recommendations for poverty targeting**

IFAD 11<sup>36</sup> underlines the key role IFAD plays in ending rural poverty and hunger, addressing climate change, improving nutrition, empowering rural women and girls, creating opportunities for the youth and addressing the challenges of fragility, disability and migration in rural areas. In line with the SDGs Agenda of Leaving no one behind, the Fund has committed to target its investments to those who need it most, i.e., the poorest people and the poorest countries. A summary of targeting related messages and commitments put forward in IFAD11 follows below:

### **Global level:**

- (a) IFAD's investments will target the poorest people and the poorest countries (key message 5, paragraph 15 of the Executive Summary);
- (b) 90 per cent resources allocated to LICs/LMICs (key message 5, paragraph 15 of the Executive Summary);

<sup>36</sup> Report of the Consultation on the Eleventh Replenishment of IFAD's Resources <  
<https://www.ifad.org/documents/38714174/40306705/Report-of-the+Consultation+on+the+Eleventh+Replenishment-of-IFAD%27s+Resources.pdf/3819f1bc-d975-45ce-9770-8f673e26caa0>>

- (c) ending rural poverty and food insecurity will not happen without prioritizing interventions in LICs and MICs and reaching the chronically poor in MICs (paragraph 51);
- (d) efforts to promote inclusive and sustainable rural transformation must tackle five crosscutting challenges affecting rural areas: poverty (SDG1), hunger (SDG2), gender inequalities (SDG 5); youth unemployment (SDG 8); climate change (SDG 13) and fragility (all SDGs) (paragraph 14).

### **Country level:**

- (a) The new country-based model will enable IFAD to be more engaged in national policy processes and shape country programmes tailored to the specific conditions, demands and priorities of partner countries and target groups (key message 8, paragraph 19 Executive Summary);
- (b) Governments and their partners must jointly decide on the right combination of rural development policies and investments, including the best mix of: (i) targeted policies and investments for productive activities that seek a pathway towards inclusion by improving the livelihoods of the rural poor and food-insecure; and (ii) complementary social protection policies and investments that address income poverty, economic shocks and social vulnerability. As part of its comparative advantage and to promote inclusive and sustainable rural transformation, IFAD must work with governments to identify targeted policies and investments for productive activities and support these investments (paragraph 10);
- (c) Careful targeting of the poor and food-insecure rural people within each country will ensure that IFAD'S people-centred investment in the productive rural sector reach the priority target groups. Particular attention will be given to women and youth, with appropriate approaches for young women and men (key message 5, paragraph 15 Executive Summary);
- (d) the Fund will support the poorest, most marginalized population strata, living in the most remote and fragile areas (paragraph 25)

### **Project level:**

- (a) projects will incorporate a sharper poverty focus and analysis at design (paragraph 63);
- (b) projects will also be designed, implemented and monitored to ensure that they have flexible targeting strategies that are appropriate for different target groups and changing country contexts; which will also enable to target the poor in the poorest regions of UMICS with substantial pockets of poverty, or experiencing "middle-income trap" (paragraph 63);
- (c) To ensure that rural transformation is inclusive, IFAD will continue to focus on its target group of extremely poor people who have the potential to take advantage of improved access to assets and opportunities for agricultural production and rural income-generating activities, paying special attention to smallholder and landless farmers, indigenous peoples and ethnic minorities, and other disadvantaged communities (paragraph 62);
- (d) IFAD11 will place considerable emphasis on targeting women, emphasizing gender transformation in order to address the gender productivity gap and accelerate achievement of gender equality and the empowerment of women and girls (paragraph 62);

- (e) IFAD's Strategic Framework also includes victims of natural disasters and conflict as part of IFAD's target group and recognizes that support to these people is an indispensable part of IFAD's role in fostering inclusive transformation and leaving no one behind (paragraph 62);
- (f) Management will also revise its operational guidelines on targeting to strengthen the focus on young people, consider the inclusion of persons with disabilities, and confront the issue of child labour in agriculture more explicitly (paragraph 63).

IFAD 11 acknowledges that inclusive and sustainable rural transformation does not happen automatically, and it must be made to happen through well targeted policies, investments and partnerships. Targeting the poor and food insecure is one of IFAD's principles of engagement and is central to its mandate of enabling rural people to overcome poverty and achieve food security through remunerative, sustainable and resilient livelihoods.<sup>37</sup> The 2018 Annual Report on Results and Impact of IFAD operations (ARRI) of the Independent Office of Evaluations<sup>38</sup> highlights five important challenges to improve IFAD poverty targeting performance: (i) insufficient access or production of adequate data to inform targeting design, implementation and supervision; (ii) insufficient robust poverty analysis to inform targeting strategies; (iii) potential mismatch between target group features and project efficiency guidelines (e.g. shorter design periods and quicker disbursement), which may generate negative incentives for poverty targeting; (iv) potential conflict between the focus on value-chain projects and the needs of IFAD target groups, which requires learning and guidelines on how to implement pro-poor value chains and; (v) the need to foster policy engagement with governments to ensure that the poorest of the poor and most vulnerable are included in projects, which requires partnerships with ministries and other organisations working on basic needs and complementary social protection programmes.

Thus, revising IFAD targeting guidelines in line with the 2006 Targeting Policy, but incorporating the new SDG agenda and target, country's own strategies for (rural) poverty reduction as well as IFAD 11 targeting commitments is key to improve the overall performance of IFAD's portfolio<sup>39</sup>. IFAD 11 key messages and commitments highlighted above as well ARRI 2018 findings have the following implications for the revision of targeting operational guidelines:

- (i) Ensure through the guideline a clear commitment to the implementation of the SDG agenda and to contribute to the achievement of its targets, particularly poverty and hunger eradication (SDG 1 and 2), but also gender inequalities (SDG 5); youth unemployment (SDG 8); climate change (SDG 13) and fragility (all SDGs);
- (ii) Benefit from a decisive engagement in country's policy processes and strategies, influencing and contributing to targeted policies and programmes that mix productive interventions, investments and social protection as a means to promote inclusive and sustainable rural transformation for all rural poor peoples;
- (iii) Use of adequate data and poverty analysis to improve geographical and people targeting within each country and at the project level, with a focus on the poor and food insecure, but also looking at specific vulnerable groups that tend to have less access to assets and opportunities and face specific constraints to reach

<sup>37</sup> IFAD Strategic Framework 2016-2025

<sup>38</sup> IFAD 2018 Annual Report on Results and Impact of IFAD Operations. Independent Office of Evaluation; IFAD 2017. What works for gender equality and women's empowerment – a review of practices and results Evaluation synthesis. Independent Office of Evaluation.

<sup>39</sup> IFAD 2018 Annual Report on Results and Impact of IFAD Operations. Independent Office of Evaluation.

social and economic inclusion such as women and girls, the youth, indigenous populations, ethnic minorities, people living in fragile contexts and vulnerable to climate change and conflict, persons with disabilities and children at risk of child labour.

- (iv) Use of adequate targeting tools to reach out to the different target groups, ensuring that attention is also paid to issues related to vulnerability and poverty dynamics as well as adequacy of the projects to different target populations, for example, targeting strategies for the youth must follow differentiated approaches.

The increasing focus on disadvantaged women, youth (both women and men) and indigenous populations, will be further strengthened by paying systematic attention to climate and nutritional vulnerability. This is in line with IFAD cross-cutting framework<sup>40</sup>, which considers gender, youth, Indigenous population, nutrition and environment as critical to the pursuit of IFAD's mission. The guidelines will contribute to strengthen the integration of IFAD's cross-cutting framework, also providing practical examples and guidance on how to mainstream the five themes, in order to achieve inclusive and sustainable rural transformation. Overall, the revised operational guidelines will serve as a chapeau that proposes options and solutions to critical targeting challenges in an evolving development context and gives coherence and integrates the different policies and strategies that have emerged relating to specific groups.

---

<sup>40</sup> Framework for implementing transformational approaches to the mainstream themes, IFAD (2019)

## II. IFAD 2006 TARGETING POLICY

### C. 2.1 IFAD target groups

IFAD targeting Policy<sup>41</sup> reinstates that IFAD's mandate defines its target group as the "rural people living in poverty<sup>42</sup> and food insecurity in developing countries". In addition, it emphasizes that within this broad group:

- I. IFAD strives to proactively reach the extremely poor people as defined by the MDG 1 or the poorest of the poor as stated in IFAD's new business model and IFAD 11 commitments, and;
- II. those who have the potential to take advantage of improved access to assets and opportunities for agricultural production and rural income-generating activities IFAD can provide;
- III. categorical/social inclusion groups who have unequal and less access to assets and opportunities, particularly rural women, rural marginalized groups such as ethnic minorities and indigenous populations. As seen in the previous section, the categorical target groups have been expanded so as to include rural youth<sup>43</sup>, people vulnerable to and/or affected by climate-related, natural and man induced disasters, particularly in fragile contexts (e.g. migrants, refugees, internally displaced people, etc.), and more recently, the disabled and children at risk of child labour.

The policy also states that "leakages" towards non-eligible better-off groups, i.e., outside the target groups cited above would be acceptable in three contexts:

- a. those who are at risk of becoming poor (the transient poor) because of vulnerability to idiosyncratic and covariate shocks, particularly risks related to climate change and those related to fragile contexts;
- b. when the participation of non-target groups is instrumental to the implementation of the development project supported by IFAD due to economic interdependency;
- c. to avoid conflict at the community level that could jeopardize the implementation and the impact of the project.

In any case, particularly the last two circumstances, the context needs to be clearly stated in the narrative of the project and measures to avoid that most of the benefits accrue to non-eligible groups and/or are captured by local elites shall be explicitly spelled out at both design and implementation levels. This is important as the organization measures its development effectiveness against the needs of its target group.

<sup>41</sup> IFAD Targeting Policy: Reaching the Rural Poor. IFAD, 2006.

<sup>42</sup> The Policy states that poverty is dynamic (people can move in and out of poverty), context-specific and multidimensional. Given this complexity, the policy does not provide a categorical definition of its target group, based on universally measurable indicators (such as international poverty lines).

<sup>43</sup> Overlooked in the 2006 Targeting Policy, the 2009 Guidance Notes on Targeting makes explicit reference to the youth as a key priority target.



## D. IFAD targeting approach

IFAD Targeting Policy<sup>44</sup> provides a set of guiding principles for identifying and reaching the target group. It states that *“in any given context, IFAD will, together with its partners, identify target groups through a gender-sensitive poverty and livelihood analysis using available data, filling information gaps as needed, and always incorporating the views of poor women and men and their organizations”* (p.12). IFAD’s approach to targeting was intended to deliver more effectively the benefits of development to the poor rather than relying on the “trickle-down” effect of investments concentrated in those who already have more access to capital and opportunities. This was driven by the evidence that under IFAD supported projects socio-economic as well as gender inequalities tended to persist unless adequate targeting and enabling and empowering measures were implemented to create opportunities for the poorer and to overcome constraints rooted in unequal power relations associated to poverty and social exclusion. The tendency to rely only on geographical rather than people-centred socioeconomic targeting mechanisms was identified as a concern in many operations, along with the need to better define IFAD’s target group<sup>44</sup>.

### Box 1: Evolution of IFAD’s approach to targeting

- During the 80s, IFAD work was based on grants and subsidies to farmers and the design and implementation was largely top-down and driven by technical experts with little concern for sustainability. Poverty analysis was weak, and there was little or no poverty or gender targeting.
- By the 1990s, targeting had become a cornerstone of IFAD’s approach supported by information and technical training. Targeting sought to strengthen the selection of geographical areas, activities and beneficiaries in support of agricultural and rural development goals. Women were seen as an explicit target group, and there were quotas and earmarked funds and approaches to target them.
- By the end of the 1999, the norm is for demand-driven development approaches. Projects are implemented based on participatory needs assessments and with strong community involvement in planning, targeting and selection of beneficiaries. The focus is on empowerment and livelihoods as well as on indigenous people. The work of IFAD is to support and develop the enabling environment for pro-poor growth and achievement of the MDGs. Targeting is based on mixture of enabling and empowering measures, and project design aim to ensure that those beneficiaries who need the support will be selected and engaged by their communities (community-based targeting) or choose to get involved themselves (self-targeting). Gender training, and literacy and other skills building are crucial elements to this approach.
- Roughly from 2010, IFAD approach to targeting was challenged by the shift to value-chain development projects. Targeting and market development are sometimes seen as opposite impulses. Crop-based targeting is often used to select value-chains that are dominated by the poor and women. In some cases, IFAD has built on its approach to targeting, informed by participatory and demand driven approaches, to develop pro-poor value-chains, which have resulted in direct and indirect positive effects at different stages of the value chain and for different echelons of rural societies.

In the Targeting Policy the word “targeting” is not used in a conventional manner. It refers not only to targeting methods, but also to a targeting approach<sup>45</sup> that includes measures which aim at empowering marginalized people to access resources, including

<sup>44</sup> ARRI 2006

<sup>45</sup> IFAD targeting approach seeks to strengthen the selection of geographical areas, activities and beneficiaries informed by pro-poor criteria, which are developed and endorsed with community participation and through participatory livelihood analysis. This approach is not based on exclusionary measures, but on improving the conditions for the poor to capture most of project’s benefits, while at the same time, creating disincentives for the better-offs to participate.

decision-making positions. Measures include establishing or strengthening groups to receive incentives and technical support; developing and delivering innovative pro-poor services and products designed with the participation of poor rural people; and introducing rules and operational mechanisms to ensure well-targeted benefits at the community level. These may include imposing ceilings on grants or using simple and democratic procedures to access them. Direct or categorical targeting, through the implementation of quotas and earmarked funds has also been broadly used, particularly where clear cut-off poverty categories are easier to identify and implement, such as women-headed households, HIV-AIDS affected households, the landless etc.

IFAD Targeting Policy defines IFAD targeting approach based on the following methods and measures:

1. **Geographical targeting** – to select the poorest areas within a country or a region. It is an effective means of reaching poor people in projects that are not national in coverage. Important to notice that the Policy states that IFAD uses national poverty line (not the international poverty line for geographical targeting). It requires (a) poverty, food insecurity, (climate) vulnerability mapping and disaggregated indicators; (b) poverty profile and agricultural and rural-income generating activity potential mapping or indicators – all analysis shall have also a focus on the categorical/social inclusion target groups (disaggregated indicators by target group);
2. **Direct targeting or people targeting** – linked to the choice of eligibility criteria when services and resources are to be channelled to specific individuals or households. It can use different methods such as community-based targeting (using wealth ranking), existing or easy to produce household socioeconomic classification based on composite indexes such as living conditions index, multidimensional poverty indexes, asset index, proxy means test, etc). Attention should be paid to people targeting within indigenous population and other groups for whom the poverty concept and poverty ranking strategies adopted by these methods may not be adequate.
3. **Self-targeting** – this method relies on a self-selecting mechanism; thus interventions shall be designed in a way to incentivize target groups to participate in the project interventions and the non-targeted groups to opt out. Some people from IFAD target groups can opt out and do not participate in project interventions due to design or implementation constraints (e.g. gender-based social norms, direct and indirect participation costs) while other members who are not part of the target groups may find it easier (affordable) to get involved. To ensure that self-selection does not compromise the outreach of the target groups, design features must be carefully thought to avoid the systematic exclusion of these groups and enabling, procedural and empowering measures should be taken to incentivize their participation.
4. **Enabling measures** – to promote a policy and institutional environment among stakeholders and partners that is favourable to poverty targeting, which includes inclusive policy dialogue, awareness raising and capacity-building;
5. **Procedural measures** – to facilitate transparency in administrative procedures and remove unintentional obstacles that may hinder social inclusion and gender equality.
6. **Empowering and capacity building measures** –to develop the capacity and self-confidence of those with less voice and power to enable them to voice their needs and to participate in planning, decision-making and project activities. This

may be achieved through information and communication campaigns, focused capacity- and confidence-building measures and organizational support;

IFAD Targeting Policy also states that the Fund is committed to work with “*like minded partners at all levels; pilot and share experiences on effective approaches to targeting hard to reach groups and build innovative complementary partnerships with actors that can reach target groups that IFAD cannot reach with the instruments at its disposal*” (p.12). A key guiding principle of the Policy is to pilot and share learning on successful approaches to targeting hard-to-reach groups, by building innovative and complementary partnerships with actors that can reach target groups that IFAD cannot reach with the instruments at its disposal.

The Policy also recognizes that IFAD should play an active role in promoting pro-poor tested solutions, especially those of poor people themselves and fostering policy processes that address the need of disadvantaged rural women and men. The scaling-up of the targeting dimension relies on forging strategic partnerships with governments, pro-poor institutional partners, including membership-based organizations of the rural poor, and making more systematic use of the experiences and lessons learned from its projects to promote inclusion of rural poverty into the international development agenda and in national development processes.

### III. TARGETING ISSUES, CHALLENGES AND QUESTIONS

A stock-taking exercise of a broad range of documents was carried out to assess current targeting issues and challenges in IFAD-funded operations. In-house consultations and interviews were also carried out to explore staff views regarding targeting and identify existing problems as well as potential solutions.

#### E. Key issues

- **Lack of agreement on the target groups: poverty definition, active poor and vulnerable categorical groups.** The policy provides significant flexibility in implementation of the targeting within projects and this can lead to interpretations that are not consistent with the means by which targeting performance is measured. In some cases, this flexibility was used to justify either the delivery of untargeted actions (“we target all rural population”) or a conscious shift towards the concentration of resources and attention towards those with greater economic potential, often without envisaging clear multiplier effects to the poorer. For instance, the term “active poor” has been subject to different interpretations and often used to refer to the less poor or those who are capable to quickly respond to the type of incentives IFAD supported projects typically provides. The consultation reveals different views in this regard within the organization, on one hand, there are those who have reinterpreted the active poor as restricted to those who are better-off and have productive capacity and ability to generate meaningful productive impacts for themselves and their communities. On the other hand, there are those who argue that it is possible to produce important productive impacts among the extreme poor. They are already highly economically active, even if surviving through their precarious and multiple livelihoods strategies. In fact, they are those more in need of the incentives provided by IFAD combined with complementary measures from the social sectors to sustainably reach a pathway out of poverty. An additional issue is related those who experience transient poverty or despite not being poor are vulnerable to poverty in fragile contexts.
- **Lack of clear guidelines to identify or collect data that can be used for detailed poverty analysis required to identify priority geographical areas, identify the target groups, and inform the selection and design of projects.** The 2018 ARRI report highlights the need to strengthen poverty and target group analysis as a foundation for project design. Success of the targeting strategy is largely dependent on how well the target group is defined and their needs are understood<sup>46</sup>. Hence the analysis of poverty and rural livelihoods is the critical first step in developing a targeting strategy since its findings form the basis for designing a range of interventions to fit the needs of different categories of poor rural people. A certain degree of target group analysis and disaggregation, especially along the categorical groups such as gender, age and ethnic lines is common to almost all projects. However, the quality and accuracy of disaggregation varies considerably. Some of the projects reviewed relies on a superficial analysis. To ensure that proper differentiation can be accounted for, proper sample sizes and data collection tools need to be developed and standardized.

<sup>46</sup> IFAD How to Do Note: Gender and Targeting, 2014

- **Mismatch between IFAD targeting approach which requires empowerment and capacity building and mobilization of the poor and the new timeframe for project design and implementation.**
- **Mismatch between the intended target group, usually the poorest, and the type of activities that are implemented on the ground.** Too often, projects' activities are inadequate to reach and benefit the poorest, often because they are unable to provide the required contribution or simply because they do not have enough assets to graduate to a semi-commercial level. Over-reliance on "self-targeting" mechanisms is also identified in some cases as leading to a targeting mismatch. Even when projects are working well in assisting the poor, targeting the poorest and most socially marginalised people can be challenging and requires the implementation of adequate partnerships, measures, and approaches. The same consideration applies to the youth, as many projects mention this group in design but fail to reach them in the implementation, possibly due to the lack of adequate approaches and project that match needs and aspirations of this group, and the need to factor in gender differences. Therefore, IFAD needs to clarify in its operational guidelines who IFAD should target in the context of different interventions and how to cater to the needs of these specific groups of the rural population, in alignment with existing country-specific strategies and policies, including Nationally Determined Contributions (NDCs). This might require the definition of a multi-pronged strategy that acknowledges the heterogeneity of the poor rural population, the existence of different pathways out of poverty and that some of the typical interventions IFAD will not be able to directly target the poorest of the poor.
- **Issues of targeted-related conflicts or fragility are largely overlooked.** Findings from the 2018 ARRI report reveal that none of the projects or programme analysed have included any conflict analysis or risk assessment of how changes introduced by IFAD could potentially affect conflict or insecurity either in a positive or negative way. The potential risks stemming from inaccurate targeting, including conflicts, elite capture and social exclusion of most vulnerable segments, should be seriously assessed and managed throughout implementation and supervision. The guidelines will also need to provide examples of IFAD-specific approaches that have made a positive impact on building the capacity of poor vulnerable households to recover from conflict, unrest and/or violence.
- **Poor accountability, monitoring and reporting framework.** Lack of data to conclusively inform the assessment of targeting performance is a common concern in many projects. Poor and uneven attention to targeting issues was also found in supervision reports and Medium-Term Reviews. This creates problems of accountability by hindering the IFAD capacity to report on its poverty outreach and play a more pro-active role in advocacy and policy-dialogue to support the development of pro-poor institutional and policy environments. Monitoring targeting performance is also a crucial element to ensure that any changes in the actual target group is detected and corrected as well as to mitigate the risk of excessive elites capture. Some projects do well in tracking outreach to different sub-groups, especially when those are defined based on clearly identifiable social categories, such as those along gender, ethnicity, and to a less extent age; wealth-based differences which often cut across more easily

identifiable group-based identities, are rarely captured. Furthermore, criteria to assess projects' targeting performance are uneven across divisions. For example, IOE evaluation on poverty is based on the international poverty measure (1.90/day), which is meant to be used primarily to track global extreme poverty and not for programming at national level<sup>47</sup> and on whether some groups are systematically excluded from project interventions (contrary to the "inclusiveness mandate"); while in Project Status Reports, this is based on whether the project has delivered on what was planned at design.

- **Lack of clarity on how to target and benefit the poor in value-chain development projects.** Value chain approaches are increasingly seen by IFAD as a more effective instruments to generate sustainable rural growth. This is because they are more holistic than many previous interventions which have tended to focus on improving the capacity of producers, whilst not considering how to strengthen and better structure their relationship with a variety of market actors. It is broadly recognized and the recent IOE evaluation of pro-poor value-chain development projects suggests, that value-chains can generate a lot of direct and indirect benefits to different echelons of rural population, including the poorest. The rural poor can benefit from value chain participation through different pathways, as they can be primary producers, wage workers, micro-entrepreneurs, service-providers, processors or consumers. However, some evaluations show that these pathways are not automatic as many rural people are not benefiting from the development of new agricultural markets. Often, farmers with few assets, people living in more remote and isolated communities; indigenous and tribal peoples; women farmers and landless youth (young men and women) may be considered too costly to reach in value chain projects, or simply overlooked. In addition, a review of IFAD-supported project reveals that there is little evidence of expanding rural employment opportunities to benefit poorer households, as a result of market development, although some evaluations do show some positive impacts<sup>48</sup>. Hence, the multiplier effects of value-chain development in terms of creating jobs for the poor requires specific and proactive actions (i.e. selection of labour generating sectors, adequate training, rural enterprise promotion, promotion of decent-work etc.) in order to maximize the inclusiveness through the quantity and quality of the wage jobs and self-employment generated through value chain projects.

## F. Underlying hypotheses

1. **Poverty targeting and its link with IFAD categorical target groups must be anchored on national and local contexts.** This is in line with IFAD's Targeting Policy, which defines poverty as a dynamic and context-specific concept and prioritize the use of national poverty lines combined with available data on food security and other human development indicators to define poverty and identify target areas.

<sup>47</sup> According to the World Bank country's national poverty line is far more appropriate for underpinning policy dialogue or targeting programmes to reach the poorest (see <http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/global-poverty-line-faq>).

<sup>48</sup> See for instance the IOE Evaluation of Pro-Poor Value-Chain Projects (internal draft) and the recent RIA evaluation of PROFIT in Rwanda (2019)

2. **Different targeting strategies should be applied in different contexts and for different thematic investments**, but the need to include the poorest of the poor and the cross-cutting themes must be streamlined in the country programme and as far as possible in all projects supported by IFAD.
3. **A minimum set of conditions are necessary for developing and implementing an adequate targeting strategy**. They include access to adequate data, capacity to undertake robust poverty analysis, and assessment of economic potential of rural areas, adequate time and resources to plan, design and implementing<sup>49</sup>.
4. **Minimum and mandatory standards to be applied at different stages of the country programme and of the project cycle are needed to make poverty targeting implementable and effective**. The targeting guidelines will revisit the process and guidance on how to differentiate rural households for the purpose of design, implementation and monitoring and clarify how this should be done all along, including the country programme and project cycles (see Box 2).
5. **There are trade-offs between targeting the poorest of the poor and efficiency requirements (see box 3)**. Practical solutions need to be identified to balance the extra costs of targeting the poorest with existing efficiency requirements. Some projects have shown that working on targeting and participatory processes take time and can come at the cost of project's efficiency. Addressing this challenge is particularly important in the context of IFAD's new business model<sup>50</sup>, which reaffirms the Fund's focus on poorest countries and on poorest people, while at the same time adopting more stringent criteria for improving value for money in its operations by reducing for example processing and implementation periods.
6. **The poorest of the poor, food insecure, disadvantaged, and vulnerable groups are not synonyms but not necessarily mutually exclusive**. Therefore, they need to be clearly defined in each context.
7. **IFAD targets different echelons of rural societies**, from the poorest of the poor to the transient poor or those vulnerable to poverty. In line with IFAD Targeting Policy, the Funds aims at promoting inclusive and sustainable rural transformation, acknowledging the heterogeneity and multidimensionality of poverty and fostering different pathways out of poverty.
8. **There is broad consensus that the Policy should not be revised**. The guidelines are intended to clarify specific aspects of the Policy, that have become particularly important, considering recent trends in rural poverty dynamics, the SDG agenda and the IFAD 11 commitments.

---

<sup>49</sup> One of the key findings from the last ARRI report (2018) and the IOE Evaluation of Pro-Poor value-chain projects (2019) is that projects that invest time and resources in building the capacity of poor farmers and communities to participate in value-chain development are more likely to achieve positive targeting outcomes. The ARRI report estimates that at least two year are needed to build the capacity of poor remote communities to participate in rural development.

<sup>50</sup> Enhancing IFAD11 business model to deliver impact at scale, 2017.

Box 2: issues in IFAD's current project cycle and possible ways forward:

	<b>COSOP</b>	<b>DESIGN</b>	<b>IMPLEMENTATION (monitoring and supervision)</b>	<b>COMPLETION</b>
<b>Current situation</b>	<p>Targeting does not feature prominently in the new COSOP guidelines, nor in the current outline of the SECAP background study. It is mentioned in the following sections:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Targeting to mainstream key challenges</li> <li>• Annex I - Rural poverty and agricultural/rural sector issues</li> <li>• Annex IV - Targeting strategy in SECAP Background Study</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No clear guidance on how to address targeting, as there is no longer any dedicated annex, nor checklist.</li> <li>• Targeting strategy in design is not clearly linked to the results of completed reports.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dedicated scores in Project Supervision Reports (PSR)</li> <li>• Sex- and age-disaggregated indicators</li> <li>• Mismatch between what is stated in design and what is done at implementation</li> <li>• Uneven information in the targeting section of supervision reports (some only report on outreach, others on gender, very few give a proper assessment of targeting strategy).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dedicated scores in Project Completion Reports (PCR)</li> <li>• Unclear information on targeting</li> </ul>
<b>Main risks</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No thorough poverty and target group analysis</li> <li>• Weak targeting strategies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No thorough poverty and target group analysis</li> <li>• Weak targeting strategies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Insufficient targeting measures</li> <li>• Weak monitoring of poverty targeting</li> </ul>	Weak monitoring/evaluation of poverty targeting
<b>Way forward</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minimum standards for poverty and target group analysis and targeting strategy to be included in annex I &amp; IV</li> <li>• Poverty and target group analysis as part of the Country Situation Analysis</li> <li>• Targeting checklist</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minimum standards for poverty and TG analysis in enhanced <b>SECAP</b> (Annex 3)</li> <li>• Clear indicators for geographic targeting, (including climate vulnerability).</li> <li>• Minimum standards and guidance for targeting in Project Implementation Manual, PIM (annex 6)</li> <li>• Set a quota for the participation of the poorest</li> <li>• Targeting checklist and Table on Target Group</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Start-up kit</li> <li>• Poverty measurement tools,</li> <li>• Targeting checklist</li> <li>• clarify what needs to be reported on in the 'Targeting' section of supervision reports – clear poverty markers.</li> </ul>	Integration of poverty measurement tools



## Box 3: Critical targeting challenges and trade-offs

**Geographic targeting**

- **Poverty criteria do not match productivity potential:** rural poverty analysis, target group specific vulnerabilities and livelihood analysis should be accompanied by assessment of the potential for agriculture and rural-income generating activities to inform the mix of interventions necessary to overcome (extreme) poverty and tailor-made strategies to cater to the different potential and needs of the different groups. It is important to acknowledge the challenges and trade-off in these circumstances, but IFAD has expertise and experience on overcoming these constraints more than any other organisation working with the rural poor. What are the best strategies to improve the lives of those left-behind and whose isolation would not allow a better market access? Which activities typically related to SO1 and SO3 could be used to improve livelihoods of those who live in areas with limited agricultural potential?
- **Working in remote areas is costly and may come at the cost of promoting efficient use of resources.** However, it might be necessary in countries where pockets of poverty and extreme poverty tend to be geographically concentrated. For instance, many indigenous and tribal people, inhabit remote and marginalized areas. In those contexts, working through community-based and participatory approaches should be a priority, thus also requiring longer implementation periods and phased-in interventions.
- **How to counteract tendency to prioritize better-off areas with more productive potential?** Some governments may want to prioritize areas with lower incidence of poverty but greater productive potential. How can IFAD engage with governments to ensure that investments go to the neediest areas which also may have more productive potential, particularly with supported for complementary investments through partnerships? How can IFAD structure its country portfolio to cover all poor and vulnerable rural population including those who hardly could become commercial producers and/or get a job in a value chain project?

**Direct/People targeting:** Reaching the poorest of the poor and those who experience multiple forms of deprivations, requires multisectoral interventions, which may have already developed specific targeting tools that can inform IFAD direct targeting:

- Linkages to areas in which IFAD does not work directly to generate synergies and ensure coherence of the interventions that take place in the project areas. These areas include among others health, education and social protection programmes. These partnerships may require innovative arrangements. Some experiences that have taken place in Latin America and Asia could be disseminated as best practices.
- Learning from graduation models supported by IFAD that target the poorest of the poor and building linkages with other interventions linked to improved access to markets (SO2) where possible.

**Ensuring project design include the poorest of the poor in a meaningful way:**

- Coordinating complementary investments in long-term capacity building, asset building and social and physical infrastructures to ensure that the poorest of the poor can transition from support to productivity to improved access to markets;
- Projects for the poorest of the poor may require longer implementation periods or benefit from the phasing-in of different types of projects from improving basic livelihoods to improved market access. However, safeguard guidelines should be in place to avoid the risk of tokenism – including small component just to reach the poorest of the poor, but keeping them at the margin of mainstream development activities.
- Small and medium enterprise or more profitable value-chains contribute to agricultural growth in the short term but tend not to include the poorest of the poor: What should be the minimum requirements in terms of employment creation to justify IFAD investments in value-chains? What would be the impact of higher commodities price on poorer households, that are more nutrition vulnerable? How can IFAD and its partners ensure a balance between market development and socially oriented strategies?

**G. Preliminary key questions:**

1. How poverty and vulnerability to poverty and food insecurity as presented in the Targeting Policy, in the SDG agenda and in the IFAD 11 recommendations shall be understood at the country programme and project levels?
2. How the definition of the expanded categorical target groups and cross-cutting themes (IFAD 11) interact with the poverty definition?
3. How to define the “active poor” and how to determine economic potential in the context of IFAD targeting policy and IFAD 11 commitments?
4. What are the implications of this understanding for targeting operationalization and for IFAD portfolio?
5. What is IFAD comparative advantage in relation to other IFIs and Rome Based Agencies? Shall this advantage inform a partnership strategy with the other IFIs and Rome Based Agencies? If YES, how?
6. What is the necessary data, contextual information and tools to implement robust and meaningful poverty analysis and poverty profiling with particular attention to IFAD target groups?
7. Should poverty analysis and profiling also include assessment of agroecological conditions, agricultural potential, potential for rural-based income generating activity potential, climatic vulnerability and other types of vulnerabilities (e.g. risk of conflict, risk of natural disasters, social exclusion and stigma) at both national and sub-national level?
8. How geographic targeting, people targeting, and self-targeting can be fine-tuned for different target groups and with IFAD targeting approach as described in the 2009 Policy to improve target performance?
9. How pro-poor design (to support self-targeting) and enabling, procedural and empowerment measures can support the effective inclusion of target groups in IFAD-supported projects further contributing to the improvement of targeting performance?
10. Should there be a mandatory percentage of extreme poor (poorest of the poor) beneficiaries to be covered by projects at the level of country programme? Should this quota be also applied at the project level? if YES, should it vary according to thematic investments and context?
11. How targeting performance should be monitored and evaluated in the country programme and at the different phases of a project?
12. Why poverty targeting is not among the core indicators? Even as a measure of outreach?
13. Do current tools used to inform design as well as implementation, supervision and completions reports have enough information to assess targeting performance, including disaggregated data by socioeconomic status that could be used as a proxy to assess coverage of the poorest of the poor? If NO, what is missing?
14. How can IFAD build on
15. Are there enough time and financial resources to implement adequate targeting both at the design and implementation? How much time is needed in implementation to build the capacity of the poor to participate in mainstream development? If NO, how to address this issue?
16. How can IFAD improve its poverty targeting by building on best practices and successfully tested approaches?
17. How partnership with government and engagement into the policy processes (IFAD 11) relevant for rural poverty reduction could contribute to improve

poverty targeting performance and ensure that governments see IFAD as a strategic partner for rural poverty reduction strategies? Has IFAD engaged with government in discussing and influencing multisectoral rural poverty reduction strategies based on national owned poverty definition? Has IFAD project results influenced government policy and ensured scaling-up and mainstreaming of project components and tools? Has this process contributed to poverty reduction at the national level?

## IV. TARGETING GUIDELINES: OBJECTIVES, OUTLINE AND PROCESS

### H. Objectives

The broad objectives of the revised operational guidelines on targeting can be grouped in 4 categories:

- i) **Clarity:** Greater clarity would be provided regarding the definition of poverty; IFAD's target groups and various targeting approach;
- ii) **Capacity:** examples, guidance, resources would be provided to enhance the capacity to address poverty and targeting issues at all stages of the country programme and project cycle within the institution;
- iii) **Project cycle:** Ensure processes & outputs for Country Strategy and Opportunities Papers (COSOPs) and project design and reviews are sufficiently focused on poverty and targeting.
- iv) **Measurement:** New/revised indicators and tools. Strengthened measurement and reporting of results achieved in poverty: targeting performance as key input and economic mobility as outcome.

### I. Proposed outline

IFAD Targeting Guidelines – annotated outline

#### 1. Introduction

##### 1.1. The need for IFAD targeting guidelines

This section will briefly discuss the need for targeting guidelines to address issues raised in recent IFAD policy documents including:

- IFAD 2016-2025 strategic framework
- IFAD11 commitments
- New business model
- Mainstreaming themes
- ARRI 2018 5 findings on targeting
- Stock-taking exercise

##### 1.2. Summary of the IFAD Policy targeting

This section will summarize current IFAD targeting policy considering the context described in section 1.1 and covering the following issues:

- IFAD mandate: target rural people living in poverty and food insecurity with a focus on the poorest of the poor;
- Vulnerable and marginalized target groups including IFAD's traditional target groups. i.e. landless, marginal farmers, pastoralists, small-scale fishermen, women-headed

households, indigenous peoples, and the new additions such as youth and disabled people as per IFAD11 commitments);

- The lessons from past commitments related to Indigenous Peoples
- IFAD targeting and its programmatic approach – targeting as the point of entry in country strategies and project designs (people-centered).
- Issues covered in the Targeting Policy (2008) that need to be further clarified in the guidelines:
  - 1.2.1 Relevant poverty definition and measurement for targeting purpose in national contexts – e.g. Policy refers to the MDGs and not the SDGs, thus it needs to be update. The implications of how SDG targets are defined and the WB recommendation for using national poverty lines for programming (WB is the main custodian of SDG 1 target indicators).
  - 1.2.2 The meaning and relevance of an economic active/productive poor criterion for targeting in IFAD policy framework. The relevance of the poorest of the poor in the context of the global community commitment to leaving no one behind while delivering against the 2030 Agenda and the evidence from graduation programmes and social cash transfers.

### **1.3. Structure of the document**

This Section will contain a summary of each chapter of the guideline

## **II. Different pathways out of poverty and the role of IFAD targeting policy**

This chapter will provide figures for rural poverty incidence at global and regional levels, clarify the relationship between poverty and food and nutrition security, emphasizing their interconnection, but also acknowledging their specificities. Then it will discuss the heterogeneity among the rural poor population, including different manners to understand/measure the poorest of the poor and the issue of vulnerability to poverty (poverty dynamics). It will cover issues related to rural poverty, vulnerability to climate change, vulnerability to nutrition and other covariate shocks, particularly in fragile contexts. Then it will discuss different pathways out of poverty given the heterogeneous types of poor rural people and contexts as well as the different types (and sequencing) of interventions needed to address the constraints that they face to experience sustainable upward economic mobility as well as to improve their livelihoods in the context of an inclusive and sustainable rural transformation. Finally, it will discuss the SDGs and how IFAD targeting policy can contribute to their achievement.

- Rural poverty incidence at the global and regional level
- Relationship between poverty and food insecurity
- Heterogeneity of rural poverty: a profile of rural poor including the heterogeneity within the rural youth cohort (e.g. young women, indigenous youth, youth with disabilities, adolescent girls, etc)
- Rural poverty and climate change and fragile contexts
- The need of differentiate policies for different groups and contexts
- Inclusive rural transformation and “leave no one behind”: gradual approach
- SDGs and IFAD targeting policy (covering contributions to SDG 1, 2, 5, 8, 10, 13 and 15 as in the Strategic framework)

### III. IFAD in the Evolving Development Context

#### 3.1. New business model

This section will discuss the implications of IFAD new business model for targeting in the context of IFAD11 commitments.

#### 3.2. Mainstreaming priority themes

This section will discuss the targeting implications of the adoption of mainstreaming priority themes: Environment and Climate Change, Gender, Nutrition, Youth and implications for IFAD11 commitments.

### IV. Targeting guidelines

This section will cover issues related to the operationalization of targeting within IFAD's project cycle. Leveraging existing tools and best practices from IFAD and others, this section will clarify a set of (minimum) standard requirements with a provision of a checklist for targeting at design stage, implementation and monitoring and evaluation at country programming (results framework), project design (logical framework), project implementation (Programme Implementation Manual - PIM), project supervision (project supervision reports and mid-term reviews) and completion (completion reporting) levels.

**4.1. Geographical targeting tools:** (a) poverty and/or food and nutrition insecurity maps or disaggregated poverty and/or food and nutrition insecurity indicators; (b) mapping and/or disaggregated indicators on potential for agricultural activities or other rural income generation activities; (c) climate vulnerability mapping; (d) poverty profiles including target groups.

**4.2. People targeting tools:** guiding principle: alignment with government targeting when existing, (a) use of social registries, "single registries" and smallholder farmers registries; (b) use of existing targeting tools such as score cards and socioeconomic classification based multivariate indexes (e.g. living conditions index; Proxy means text, asset index); (c) participatory wealth ranking; (d) poverty and vulnerability profile of target groups.

#### 4.3. Targeting design, implementation and M&E requirements across the Project cycle:

4.3.1 COSOP (e.g. content of the country situation analysis including poverty and food and nutrition security analysis; content for SECAP studies; geographical targeting to identify priority project areas, poverty profiles to identify project priorities and support implementation of mainstreaming themes)

4.3.2 Project Design (e.g. content for the SECAP note, definition of targeting tools, baseline targeting indicators – ORMS targeting and outreach/core indicators)

4.3.3 Project Implementation, supervision and mid-term reviews (e.g. targeting checklist in the supervision report, annual outcome survey)

4.3.4 Project Completion (e.g. programme final assessment; lessons learned)

## V. Targeting best practices: reconciling efficiency and equity

This chapter will provide examples of targeting good practices and key lessons in the context of three types of interventions, covering poverty targeting, target groups and mainstreaming themes.

Ñ **Value chain** (including references to pro-poor value chain analysis by the independent Office of Evaluation)

Ñ **Rural finance**

Ñ **Community-driven development**

Ñ **Fragility**

Ñ **Environment NRM**

Ñ **Infrastructure.**

(access to markets; production sectors; PM; policy and institutions; inclusive finance; environment and NRM, social sectors)

## VI. Partnership, scaling-up and policy dialogue

This chapter will discuss the contexts in which partnerships with government, Non-Governmental Organizations (NGOs), Civil Society Organizations (CSOs), farmers organizations (FOs), indigenous peoples' organizations (IPOs), UN agencies and International Financial Institutions (IFIs) can improve the targeting of IFAD supported projects and/or build synergies to achieve longer term and sustainable rural poverty reduction and ultimately sustainable and inclusive rural transformation.

Ñ How **partnerships** can support targeting performance and build synergies: government instruments, local NGOs, CSOs, FOs, IPOs other UN agencies and IFIs.

Ñ **Co-financing and targeting performance**

Ñ **Knowledge management:** Documenting lessons on targeting performance to support learning and scaling up and government ownership.

### J. Process

The revision of the operational guidelines will be led by ECG's Gender and Social Inclusion team under the guidance of the inter-divisional task force. Selected consultants will bring in external expertise from outside and assure overall quality of the process. External peer-reviewers will be involved to validate the work and help improve the quality. The process will be structured around the following activities:

Outline the process (with the table below)

Activity	Deliverables	Description
Task force	<ul style="list-style-type: none"> <li>Established in October 2018</li> </ul>	Division appointed representatives

1 Task force meeting	<ul style="list-style-type: none"> <li>Validated CN</li> <li>feedback on next steps</li> </ul>	Kick start meeting held November 2018
2 Task force meeting	<ul style="list-style-type: none"> <li>Systematization of comments to the inception report and the stock take</li> <li>Planning regional consultations</li> </ul>	Second meeting held on March 7, 2019
Stock take	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inception Report</li> <li>Stock-take of closed operations</li> <li>Review of on-going operations (to be finalized)</li> <li>Review of existing tools (on-going)</li> <li>Benchmarking (on-going)</li> </ul>	See Annex 2,3,4.
Consultations	<ul style="list-style-type: none"> <li>Individual interviews</li> <li>Consultation with regional divisions (started beginning of April)</li> </ul>	See Annex 1
Retain consultant	<ul style="list-style-type: none"> <li>Validated the proposed outline, Inception paper and stock take</li> <li>Consulted with IFAD staff</li> </ul>	He visited IFAD from 19 to 26 March 2019
Draft Guidelines	<ul style="list-style-type: none"> <li>Draft guidelines</li> </ul>	Draft Guidelines submitted to the board on 22 <sup>nd</sup> May
Final Version	<ul style="list-style-type: none"> <li>Final version of Targeting Guidelines.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>EMC approval of operational guidelines – 22 June</li> <li>Submission to SEC – 10 July</li> <li>Revised operational guidelines for EB approval – September Board</li> </ul>



## **I . ANNEX 1: RELEVANT TOOLS AND HOW TO DO NOTES FOR POVERTY TARGETING**

1. How to do Note: Engaging with Pastoralists (2018)
2. Toolkit: Poverty Targeting Gender Equality and the Empowerment of Women (2017)
3. How to do Note: Design of gender transformative smallholder agriculture adaptation programmes (2017)
4. How to do Note: Household Methodologies (2015)
5. How to do Note: Seeking Free, Prior and Informed consent (2015)
6. Scaling up note: Nutrition sensitive agriculture (2015)
7. Scaling up note: Gender Equality and Women’s Empowerment (2015)
8. Scaling up note: sustainable inclusion of smallholder farmers in value-chains (2015)
9. Guidelines Poverty and Livelihoods Analysis for Targeting in IFAD-supported Projects (2009)
10. Guidance note: Poverty targeting in IFAD-supported projects (2009)
11. How to do Note: Climate change risk assessments in value chain projects
12. Nutrition-sensitive value chains: A guide for project design (I and II) (2018)
13. Multidimensional Poverty Assessment Tool. User Guide. (2014) IFAD
14. Annual Outcome Survey: An Effective Tool for Project Management. IFAD
15. Vulnerability Assessment and Mapping tool (VAM/WFP)
16. Rural Livelihoods Information Systems (RuLIS/FAO)
17. Resilience Index Measurement and Analysis: (RIMA/FAO)
18. Self-evaluation and Holistic Assessment of climate Resilience of farmers and Pastoralists (SHARP/FAO)
19. Livelihood mapping approach (FAO)
20. Social analysis for more effective agriculture and rural development investments (FAO)

## II . ANNEX 2: LIST OF PEOPLE INTERVIEWED

Margarita Astralaga – Director, Environment, Climate, Gender and Social Inclusion  
 Ndaya Beltchika – Lead Technical Specialist – Gender and Social Inclusion  
 Fabrizio Bresciani – Asia and the Pacific Region - Regional Economist  
 Chitra Deshpande – Senior Evaluation Officer in IFAD’s Independent Office of Evaluation  
 Fabrizio Felloni – Deputy Director of IFAD’s Independent Office of Evaluation  
 Edward Heinemann – Lead Technical Specialist on Policy and Technical Advisory  
 Steven Jonckheere – Senior Technical Specialist – Gender and Social Equity  
 Athur Mabiso - Economy Analyst in the Research and Impact Assessment Division  
 Maria Soledad Marco – Programming and Resource Officer  
 Tisorn Songsermsawas – Economy Analyst in the Research and Impact Assessment Division  
 Thouraya Triki - Director of IFAD’s Sustainable Production, Markets and Institutions Division  
 Paul Winters – Associate Vice-President of the Strategy and Knowledge  
 Roberto Longo – Senior Procurement Officer, WCA  
 Jonathan Agwe - Senior Technical Advisor on Rural Finance  
 Paolo Silveri – Regional Economist, LAC  
 Tom Anyonge – Lead Technical Specialist Youth, ECG  
 Jean Philippe Audinet - Lead Technical Specialist - POs and Rural Development, PIM  
 Antonellla Cordone - Senior Technical Specialist, Nutrition, ECG  
 Ilaria Firmian - KM and Communication, ECG  
 Jesus Quintana – Country Programme Manager, LAC  
 Francesco Rispoli – Country Programme Manager, ESA.  
 Norman Messer - former Rural Institution Specialist, PTA  
 Benoit Thierry – Country Programme Manager, WCA  
 Sally Smith, Independent value-chain consultant  
 Pietro Simoni, Independent Consultant, LAC  
 Giulia Pedone, Nutrition Consultant, ECG  
 Federica Lomiri, consultant IOE  
 Rikke Oliveira - Senior Technical Specialist on Natural Resources, PIM

## Stocktaking

### I. POVERTY TARGETING: DESK REVIEW FINDINGS - CLOSED OPERATIONS

#### 1. PURPOSE AND METHODOLOGY

The purpose of this review is to provide an overview of trends, challenges and good practices in poverty targeting under IFAD-supported projects.

This synthesis is based on the review of 56 evaluation documents developed between 2010 and 2018. Priorities was given to more recent evaluation documents. In Project Evaluation, poverty targeting is a dimension of effectiveness and relevance. Therefore a "quantitative" (score-based) assessment of targeting performance is not provided. However, evaluation reports generally include in-depth considerations on target group analysis and overall targeting performance and assess the extent to which poverty targeting contributed to the final score for both relevance and effectiveness. Hence, the analysis of the different evaluation documents allows to capture and compare key information on: target group analysis and disaggregation, targeting strategy adopted, targeting and gender outcomes and overall project performance in terms of poverty impact, effectiveness, relevance and gender equality.

The table below shows the number of documents reviewed per year and across regions. An attempt was made to achieve a balance between the different regional areas.

Table 1: Number of documents reviewed per year and region

Year	APR	ESA	LAC	NEN	WCA	Total
2018	1	0	3	1	3	8
2017	2	2	1	3	0	8
2016	2	2	0	2	2	8
2015	2	0	2	2	1	7
2014	2	1	1	1	1	6
2013	2	2	1	0	1	6
2012	2	3	0	1	0	6
2011	0	2	0	1	0	5
2010	0	0	2	0	2	4
Tot	13	12	10	12	9	56

Additional project-related documents have also been consulted, to provide more details on specific projects and approaches. Finally, the analysis of the scores for "targeting and outreach" which are singled out with a self-evaluated dedicated score included in project completion reports developed from 2009 to 2017 was used to complement the findings from the evaluations.

Key research questions, which guided the review are:

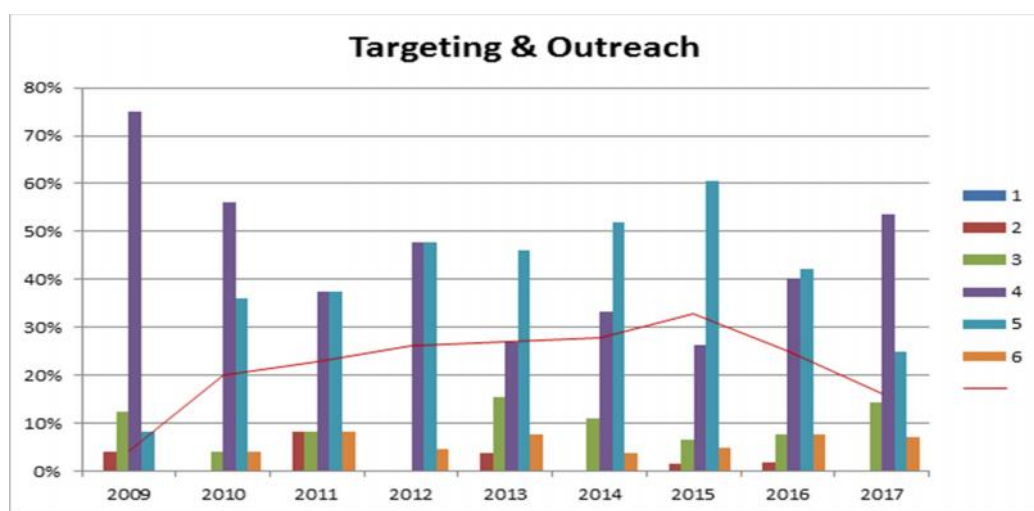
1. *What are key trends in the targeting performance of IFAD-supported projects?*
2. *What are the most successful approaches to targeting?*
3. *What are the key targeting challenges identified?*
4. *Is there a "positive correlation between poverty targeting and poverty impact/project performance?"*

## 2. KEY FINDINGS

### 2.1. What is the overall targeting performance of IFAD-funded projects over time and across regions?

An analysis of the scores for the dimension of targeting and outreach included in Project Completion Reports from 2009 to 2017 provides some insights on the targeting performance of IFAD-supported projects has over time. A constant improvement of poverty targeting has characterised IFAD's operations from 2009 to 2015. As shown in the graph below the number of projects scoring 5 or above has gradually increased during this period. There is broad consensus within IFAD that this can be attributed to the implementation of targeting policy (the targeting policy was approved in 2007) as well as to direct supervision (IFAD-IOE 2013, 2018). According to the last ARRI report, the move to direct supervision improved IFAD's project performance and is important for identifying issues and prompting corrective action.<sup>51</sup> In average directly supervised projects fared much better than those supervised by cooperating institutions in terms of targeting approach and gender and poverty focus.<sup>52</sup>

Graphic 1: trend of projects scoring 5 or above on targeting and outreach at completion (2009-2017)



Source: scores from Completion Reports (2009-2017)

A drop in the number of projects scored 5 and above, can be noticed from 2015 to 2017. This can primarily be attributed to 2 factors: i) the adoption of more stringent criteria for projects' assessment; ii) and uneven attention to poverty targeting issues across reports, projects and countries.

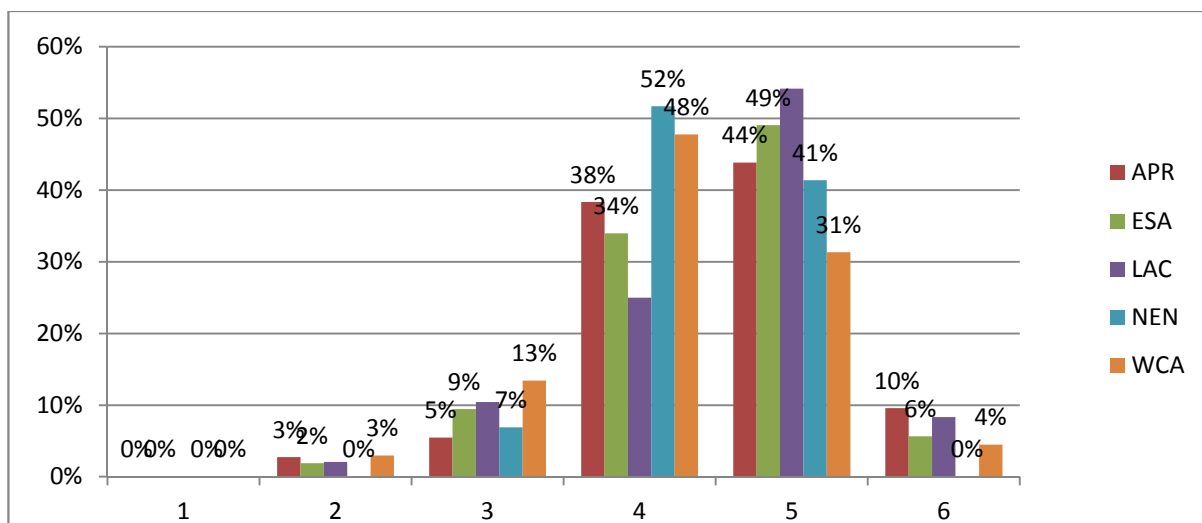
In terms of geographic specificities, it is difficult to make a definite assessment of regional trends in targeting, given the limited numbers as well as the slight imbalance in the number of projects reviewed per region. However, based on the sampled review, it emerges that the most successful projects with regard to the targeting performance are found in APR and LAC.

The analysis of the scores from completion reports partly confirms this findings. As shown in the table below, most of the projects scoring 5 or 6 on targeting, are concentrated in LAC, APR and ESA (62% for LAC, 55% in APR and 55% in ESA). Those are followed by NEN (41%) and WCA (35%).

<sup>51</sup> IFAD. IOE. 2013. Rural differentiation and smallholder development. Evaluation Synthesis, p. 15, para. 55.

<sup>52</sup> IFAD. IOE. 2013. IFAD's Supervision and Implementation Support Policy. Corporate-level Evaluation, p.

Graphic 2: percentage of projects across scores (from 3 to 6) and regions.



Source: scores from completion reports (2009-2017)

The imbalance between regions can be partly attributed to the complexity and diversity of geographic areas in terms of broader economies, poverty rates and socio-demographic dynamics. Most importantly, it is also a function of existing geographical differences in terms of institutional capacity and policy frameworks and the extent to which they support poverty reduction in rural areas. This suggests the importance of a pro-poor policy environment as a necessary condition to facilitate a poverty focus at the project level. For instance, It is clear that in many countries across Asia and Latin America, the existing institutional capacities along with the implementation of solid poverty-reduction policies and programmes has created an enabling environment for poverty targeting. The reasons for the under-performance of projects in WCA should be better assessed.

In terms of targeting strategies, the most common measure adopted by projects is geographic targeting. In programmes that are not national in coverage, this means focusing on geographic areas with a high concentration of poor people or with high poverty rates. In these cases, IFAD uses national poverty lines and available data on food insecurity and malnutrition – including data generated by WFP – combined with other human development indicators. More than half of the projects reviewed adopt and operationalise poverty-focused criteria to select geographic regions, districts and communities. When official data is missing this is generated through consultation with local actors and participatory exercises. Poverty-focused criteria in the selection of target areas are usually intertwined with other considerations (i.e. agro-ecological conditions; production-focused criteria).

The primary target group of IFAD’s projects is generally defined as poor smallholder farmers. It can be roughly estimated that about 30% of projects differentiate between the poor and the poorest in the definition of the target group. A certain degree of target group analysis and disaggregation, especially along more easily identifiable social axes, such as gender, age and ethnic lines is common to almost all projects. However, the quality and accuracy of disaggregation varies considerably. Some of the projects reviewed relies on a superficial analysis. Sometimes target group definition and analysis is conceived as an “add-on” to the design, thus failing to make the disaggregation exercise functional to the project and implementable.

Linked to that is the fact that many projects are based on a poor definition of social targeting strategies, including the identification of specific measures and activities according to the

poverty and socio-economic characteristics of different sub-groups. Social targeting refers to the measures for identifying and reaching specific social groups and households within targeted communities. Overall, the most common measures adopted for social targeting include: i) direct targeting of women's groups and to a less extent to the youth and indigenous peoples; and ii) the development of poverty-focused eligibility criteria, endorsed with community participation, as part of bottom-up participatory planning processes. Self-targeting measures are also often mentioned in many projects as the main approaches to reach the intended target group, through the degree of effectiveness of those measures is highly mixed. Finally, in line with the findings from the ARRI report (2018) the review confirms that none of the projects or programme analysed have included any analysis or risk assessment of how changes introduced by IFAD would affect conflict or insecurity either in a positive or negative way. Therefore, issues of conflict and fragility are largely overlooked. Section 3 will provide a more in-depth analysis of the key challenges that have been identified with regard to social targeting.

Finally, knowledge generation and monitoring of targeting performance is the weakest aspect in the large majority of projects, with very few exceptions. Limited availability and poor quality of disaggregated data and analysis of IFAD's target group in the reporting and M&E system makes it difficult to assess the projects' targeting performance and understand the distributional impact of projects. This also hinders the capacity of the Fund to understand its poverty outreach and play a more pro-active role in advocacy and policy-dialogue to support the development of pro-poor institutional and policy environments. Indeed, the review reveal that very few projects have engaged in policy dialogue activities to support the scaling-up and institutionalization of poverty-focused approaches.

## 2.2. What are the most successful approaches to targeting?

### Geographic Targeting

As already pointed out, geographic targeting is widely used in IFAD-supported projects, especially in those countries where poverty is geographically concentrated in more marginal and remote areas, which are often characterised by more fragile ecosystems, such as mountain, forest or arid areas. Those remote communities are generally inhabited by indigenous and ethnic minorities, as well as marginalised groups such as pastoralists . A list of notable examples in terms of geographic targeting is included in the box below.

Box 1: best practices in geographic targeting

- **Brazil (2015):** the project implemented the systematic targeting of very poor communities in the poorest 29 municipalities of the State of Bahia. The selection of municipalities was based on the available *human development indicators*. Within the selected municipalities, the project focused on individual communities. The choice of individual communities was based on a number of criteria linked to: (i) basic needs assessment (this was guided by a community-level questionnaire developed by the project); (ii) strength of local associations and their independence from political parties; (iii) other practical considerations dictated by agro-ecological considerations. Emphasis was put on being as objective as possible in the choice of the communities to be served and avoiding political interferences.
- **Laos (2015)** the Integrated Rural Development Project (2005-2013) covered 207 selected villages in 8 districts in Attapeu and Sayabouri provinces, all belonging to the list of poor or very poor areas identified by the *National Growth and Poverty Eradication Strategy*,

- **Morocco (2014).** Rural Development Project in Mountain Zones - Al-Haouz (2002-2011) targets the high mountain areas, where poverty and extreme poverty is concentrated. At the community level the project employed an approach that consisted of targeting an "*entire douar*", the smallest territorial unit. Interventions were programmed based on a Douar Development Plan prepared jointly with the local populations. The communes were involved in the selection of the neediest douars, especially in terms of basic social infrastructures.
- **Peru (2018):** Most of the projects were implemented in the Peruvian highlands (southern and northern), where according to official data and poverty maps, rural poverty is concentrated.
- **China (2014):** Many IFAD-supported projects in China target remote and poorest mountain and forest areas, which are inhabited by ethnic minorities and are located at the margins of mainstream development. For many years IFAD has used the FAO/WFP-developed Vulnerability Analysis and Mapping (VAM) tool for selection of project areas.

### Social targeting

The review shows that demand-driven and community-based projects remain the most effective in ensuring benefits to and participation by the poorer segments of the population and women through a combination of complementary and mutually reinforcing measures.

Most of the projects that achieved a higher performance in terms of social targeting are the ones that have adopted a community-based targeting approach as part of CDD along with: i) strong investments in social mobilization and organizational capacity-development, also known as empowerment measures ii) attention to ensuring transparency in decision-making (procedural targeting) and iii) participation of traditionally excluded groups through direct targeting (e.g, women, indigenous people, youth).

The term community-based targeting refers to the active involvement of communities in identifying the poor and defining the menu of options and criteria for participation. The active involvement of communities in decision-making over resource allocation, making sure that also marginalised groups have a voice, ensures that the activities and services provided by the project match the needs and capacities of different social groups (Self-targeting).

The Country Programme Evaluation for Nigeria (2017) considers that CDD approaches to rural development have paid-off in terms of ensuring sustainable and long-term impact on the poor while at the same time, promoting effectiveness and efficiency. This is because, when properly managed, the transferring of resources and decision-making power to the poor, by building their capacity to formulate their own development solutions and assume new roles in their communities, generates a sense of ownership, empowerment and responsibility. This is an important lesson that also emerge from IFAD-funded operations in Peru.

## Box 2: Best practices of targeting under CDDs

Brazil (2011, 2015): the Dom Helder Camara Project (2000-2009) and Gente de Valor (2006-2012) have selected communities by aggregating them into “sub-territories”. Project sub-territories typically comprised two-four communities with similar characteristics and represented the operational level at which activities were planned. Each Sub-territorial Development Council formulated its strategic development plan and prioritized project activities and beneficiaries. The project mandated that at least 30 per cent of beneficiaries should be women (later raised to 50 per cent). Direct categories considered were women, quilombolas, indigenous people and, to some extent, the youth. Attention was also paid to targeting the beneficiaries of the “bolsa familia” social transfer programme. The selection of beneficiaries and planning of project’s activities was carried out in a participatory manner, through careful consultation of community members. Moreover, without working on basic infrastructure (access to water), it would not have been possible to initiate the majority of productive activities.

Kyrgyz Republic (2016): under the Agricultural services and investments project (2008-2013) the experience and capacity of the main implementing agency responsible for social mobilization and community-based targeting was key to smooth effective and inclusive community participation, including different social groups and women. The project employed an inclusive approach for social mobilization, making extensive use of focus group discussions with different groups, including women, to capture their views and aspirations. Through social mobilisation, inclusive community-based institutions for pasture management were supported and pasture committees assisted in grouping and organizing herding of animals of small-scale animal owners, including women, to access pasture land.

Philippines (2012): Under the Northern Mindanao Project (2003-2009), the key focus was on traditionally marginalized groups often left out of mainstream development processes, with emphasis on women and indigenous people. The project’s target group comprised of poor and disenfranchised groups. Interestingly the most effective community development arrangements were implemented in communities where the poorest households were not singled out but where the community institution operated with a strategy to obtain the “greatest benefits” for poorer community members.

With regard to value-chain development projects positive experiences in terms of pro-poor targeting are found in several countries. In many cases, the selection of crops which are dominated by the poor and women and is the entry point to develop pro-poor and inclusive value-chains. This is for instance the case of the Agricultural value-chain support project I and II (PAFA, 2011-2016) in Senegal (2014) which has deliberately focused on crops with a high potential to contribute to both social and economic goals (i.e. sesame, cowpeas, poultry and millet). Under the Micro-Finance and Technical Support Project (MFTSP, 2006-2012) in Bangladesh (2012), the development of a women dominated poultry value-chain, was done by upgrading the activities of backyard poultry production, which is traditionally associated with women.

In some cases, IFAD has played an important brokering role by promoting economic linkages among different value-chain actors and supporting negotiation and win-win solutions between poor farmers and more powerful market actors. Under PAFA, IFAD has made considerable investments in building the capacity of farmers’ organizations to engage in more structured and profitable value-chains, while at the same time leveraging the potential of labour markets and small enterprise development linked to the chain. The benefits of value-chain development have accrued to women youth and other vulnerable groups, including persons with disabilities. The Agriculture, Marketing and Enterprise Promotion Programme (2006-2012) in Buthan (2014), introduced a dedicated fund to enable the poorest develop their micro-enterprises. This was necessary to combine market-development with attention to the poorest and avoid the risk of excessive benefits capture by better-off entrepreneurs.



Finally, the second phase of Vegetable Oil Development Project in Uganda (2010-2019) in Uganda has scaled up an inclusive partnership with the Oil Palm Uganda Limited to further promote small-scale growers of oil palm linked to a nucleus estate. Poor rural women, with limited and insecure access to land have been particularly supported to become fully fledged business partners and members of producer organizations. The project successfully managed to make spaces for women in a male-dominated scheme.

### Box 3: Best practices in pro-poor value-chain

**Uganda (2013):** The second phase of Vegetable Oil Development Project in Uganda scaled up an inclusive partnership with Oil Palm Uganda Limited to further promote small-scale growers of oil palm linked to a nucleus estate. Poor rural women constitute one of the main project targets, and have been increasingly involved as producers and business partners by enhancing their access to land and tenure security and promoting their membership and leadership in farmers' organizations; poor households are also encouraged to join the scheme through the implementation of the household mentoring approach.

**Bangladesh (2012):** The Micro-finance and technical support project (MFTSP 2006-2012) in Bangladesh has developed a women dominated value-chain. Backyard poultry production is traditionally associated with women. In order to professionalize this chain, the project disaggregated the activities of a single woman in backyard poultry production into a set of clearly distinguishable activities. Female 'actors' were then created for each activity: poultry breeders, mini-hatchery owners, chick rearers and poultry keepers, and specialized training delivered to each. The mini-hatchery technology was innovative and is effectively managed by women. Poultry keepers, who raise the chicks to the point of sale, are overcoming their mobility constraints by calling hotels and other buyers when they want to sell. Overall, the status of women in the village appears to have increased.

**Senegal (2013):** Targeted vulnerable groups included: small holder farmers with access to a small piece of land, labour-constrained and with a weak productive capacity; women, including young girls, and their associations; unemployed youth (aged 18 to 35). The Completion Report (2016) highlights that the key pillars of the project's targeting strategy are: the selection of value-chains that are dominated by women, youth and vulnerable groups (i.e. sesame, cowpeas, poultry and millet) which also have high potential for improving nutrition, which in turn had an immediate positive impact on food security and the nutritional status of children; the promotion of employment generation activities in processing and value-addition; the adoption of appropriate technologies; the implementation of an information and sensitization campaign in partnership with local CSOs including women's organizations.

Overall, key success factors that have contributed to a more effective social targeting under different projects across regions and countries can be summarised as follows:

Commitment and capacity of staff and implementing partners to engage in inclusive and participatory development processes (enabling environment). For instance In the Kyrgyz Republic (2016) the experience and capacity of the main implementing agency responsible for social mobilization and community-based targeting was key to smooth effective community participation, including different social groups and women. Like-ways, a critical factor driving the success of IFAD-funded projects in Peru (2018), was the recruitment of highly committed project staff, who had a consolidated capacity to engage with poor indigenous families and were keen to dedicate time and resources to support and guide them. The appointment of dedicated social inclusion and gender officers was also found in many projects.

Attention to procedural targeting, by fostering transparency, avoiding political interference and implementing simple and easy to understand procedures to access community funds. In Peru, The introduction of very simple pro-poor format for formulating business plans by poor indigenous people as well as the adoption of clear and transparent “rules of the game” to allocate project’s resources ensures social control and instills confidence and motivation in vulnerable and excluded groups to participate. Under the Pro-Poor Partnerships for Agroforestry Development Project In Vietnam (2018), the CDF was managed in a decentralized and participatory manner, and promoted funding for small-scale infrastructure, small loans for women, and capacity-building through farmer groups. The easy procedures to access the funds facilitated access by the poor and most vulnerable.

Direct targeting and empowerment of socially excluded groups (i.e. women, indigenous people, youth, quilombolas) through the implementation of transparent and clear eligibility mechanisms, earmarked funds, and targeted capacity development. Project-driven categorical targeting is considered necessary but also more effective when validated with community participation and in consultation with local institutions and leaders. Under IFAD-supported projects in Morocco (2018) direct targeting to women and youth, through specific strategies and support, mitigated the risk of elite and male capture of project’s benefits. In Buthan (2014) The Micro Initiative Fund (MIF) was created with the specific aim to assist the poorest to develop micro enterprises. The MIF activities were deemed to be effective in relation to the capacity of the poorest households.

The Mindanao Project in the Philippines (2012) implemented a dedicated fund for indigenous people (SFIP) to empower them to be more involved in community-based decision-making, scale-up political representation in local councils and benefit from increased security of land tenure rights.

Direct targeting to women’s groups (i.e. SHGs, CIGs etc.) by building their capacity to access loans, services and strengthen their agency and leadership in community institutions and farmers’ organizations, remains a cornerstone of IFAD’s approach to targeting in many operations. In Laos, this was done through the provision of women-targeted loans and the creation of a cadre of female farmer-to-farmer trainers. In Vietnam, all village-level committee members, including women were trained in group formation, participatory decision-making, public speaking and confidence-building. In Uganda (2014) VODP II has supported women to purchase land and acquire tenure security, which has enabled them to become members and leaders of farmers organizations. Increased participation and leadership of women in farmer organizations is also found in Morocco (2018) which received a gender award in 2016.

A dedicated social mobilization or social development component aimed at strengthening the organizational capacity of the rural population to articulate their demand, and participate in all the steps of planning and decision-making concerning transparent resource allocation. This is an important pre-investment process, requiring adequate time and resources. In Brazil, it is estimated that this process spanned over two years. However it was deemed to be necessary to create meaningful participation and inclusion of different groups and communities in a country with a long history of civic engagement. Provision of social infrastructures and services (especially access to water, health and education) is often necessary to mobilize the participation of the poorest and more vulnerable in project’s activities. For instance, the rehabilitation of water points, under the Pastoral Water and Resource Management Project in Sahelian Areas (Chad 2018) has contributed to drastically reduce the time women spend to collect water and firewood. This has enabled them to engage in IGAs and diversify their income.

Implementation of pro-poor extension systems. Some projects demonstrate that the adoption of farmer-to-farmer extension methodologies ensures that the poor and women are reached and that the knowledge transferred is effectively internalised. In Peru (2018) the use of local experts and the formation of a cadre of Rural Talents to provide technical assistance to poor rural family contributed to maximize the impact of learning. The training of village-based female extension workers, as it is found in Morocco (2015-2018) and Vietnam (2018) is a

powerful way to reach and actively involve women in extension activities as it ensures that appropriate communication strategies are used to interact with them. IFAD experience in Brasil (2011, 2015) is also of particular notice, as Technical Assistance is provided to families, with a focus on all family members and a more integrated approach to farming (see Box 4). Finally, household mentoring in Uganda (2014) has proven to be a powerful approach to enable the poorest households better plan for their livelihoods and get involved in mainstream project's activities by participating in marketing groups and SACCOs.

**Box 4: Technical assistance and social mobilization in the Dom Helder Câmara Project**

The Dom Helder Câmara Project (PDHC) promotes a holistic agro-ecological approach to production, fostering harmony between producers and their natural environment. Technical assistance (TA) plays a critical role in the implementation of the PDHC strategy. TA teams provide the households served with on-going assistance in a wide variety of technical areas (for example, how to prepare investment proposals, horticulture, etc.) and social issues (for example, gender equity). When the situation calls for it, the PDHC hires experts (for example, in irrigation, fish farming, etc.) to provide assistance in their respective fields, in cooperation with the technical personnel of the entities contracted. This second type of technical assistance is known as "specialized" TA. This complementarity guarantees the beneficiaries quality services. The PDHC is also innovative, making effective use of social mobilizers to empower the beneficiaries and their associations; its innovations also extend to supervision of the Project's activities in the field.

Solid poverty analysis at design and during implementation is the foundation for an in-depth understanding of poverty and social dynamics in target areas and the formulation of sound and implementable targeting strategies. In Laos (2015) the RLIP design was grounded in an in-depth poverty analysis and the proposed objectives were realistic and consistent with the budgetary resources and implementation timeframe. Also in Brazil (2012, 2015) an accurate analysis of existing poverty and human development data combined with ad hoc questionnaires developed by the project were used to strengthen poverty outreach and impact.

Partnership for targeting: partnership for targeting the poorest and most vulnerable through the provision of food, assets and social services is found in China (2012-2014), Chad (2018) and Laos (2015). In the latter, under the rural infrastructure component, partnership was established with the WFP Food for Work Programme. Partnership with the Lao Women's Union was also key to smooth gender-related activities in target villages. In Chad, partnership with the Swiss cooperation contributed to enhance the project's relevance. In China, a consolidated partnership with WFP food aid, for infrastructure works and training, ensured immediate improvement of food security among food-deficit households whereas IFAD's support for agricultural productivity and credit gradually improved the households' food self-sufficiency, allowing the households to use credit for cash-generating activities to further build up their assets.

Partnership with specialised ministers, beyond agriculture, is also critical for effective targeting. In countries such as Peru (2018) and Brazil (2011, 2014) partnership with ministries of social affairs, was key to smooth the piloting and subsequent scaling-up of pro-poor methodologies. In Peru, for instance the National Fund for Social Investments, FONCODES, was the pioneer of the concurso methodology. FONCODES intervention was demand-driven and consisted in transferring resources, management and implementation responsibilities to organized groups of people (Nucleos Ejecutores) elected by the community, for the construction of public infrastructures responding to the needs of people. The model used by FONCODES was adopted by IFAD projects, shifting the focus of the intervention from infrastructures creation to capacity-building and socio-economic development. In Brazil, the partnership with Secretaria de Desenvolvimento Rural, was very important to support the poverty-focus of the project.

**Promoting innovations and scaling-up.** In a few remarkable cases, IFAD has promoted more inclusive approaches, for example by introducing pro-poor innovations and supporting their replication and scaling-

up. The household mentorship programme in Uganda is a case in point. The methodology was first introduced under DLSP and then scaled-up under VODP I and II, to ensure that support for commercialisation and value-chain development was not leaving out the poorest. The development of pro-poor successful innovations is also found in Morocco (2018) and Bangladesh (2012) where simple and easy to use technologies were introduced to upgrade the productive capacity of the poorest. In Morocco a mobile kit for honey extraction, which is easy to transport and use, was introduced among women entrepreneurs, whereas in Bangladesh the mini hatchery technology enabled women to increase chick sales.

Overall, the scaling-up of poverty-focused approaches, have been sporadic rather than systematically promoted as part of IFAD institutional approach. However, the initiatives of committed and capable CPMs, project staff and other development partners, has in some cases contributed to successful dissemination and scaling-up. With this regard, IFAD's experience in Peru (2018) is of particular notice. All IFAD-supported projects in the country are inter-related and engaged in a practice of sharing knowledge, methodologies and innovations. Government representatives, projects' staff and farmers from Peru as well as from neighbor countries have visited IFAD-supported projects in Peru through the implementation of learning routes. The route provides a space for exchange, analysis and reflection in a continuous process of learning from outstanding experiences in the field. This has proven to be a powerful instrument to disseminate learning on pro-poor innovations.

The expansion of participatory and community-based approaches to rural development must count as the most significant innovation arising from IFAD-supported projects in Brazil (2011, 2015) as well as in Nigeria (2016). In the latter attention has been paid to CDD knowledge-sharing in order to enhance dialogue on participatory approaches especially between communities and projects.

**Policy-dialogue.** The experience of the fund in engaging at the policy and government level on poverty-targeting issues has been either poorly documented or left to anecdotic reporting. Policy-dialogue initiatives on poverty targeting are very rarely included in the design of projects and programmes and thus monitored during implementation. However, in some countries, committed CPMs have used existing policy forums, to influence governments towards the development of poverty-focused policy frameworks. Some of those initiatives are listed in Box 5.

#### **Box 5: examples of poverty-focused policy-dialogue**

- **Uganda (2014):** IFAD has played an active role in the country to promote the institutionalisation of the approach and has engaged in pro-poor policy-dialogue when NAADS started to change towards a trickle-down philosophy.
- **Peru (2018):** IFAD in the country has contributed to strategic public policy formulation, e.g. the Family Farming Promotion and Development Law and the National Rural Talents Promotion Strategy.
- **Brazil (2015):** Through the MERCOSUR Specialized Meeting on Family Farming (REAF), the Ministry of Agrarian Development and IFAD raised the priorities of Brazilian family farmers and included their representatives in the dialogue alongside government officials and other policy-and decision-makers.<sup>53</sup>

### **2.3.What are the key targeting issues and challenges identified?:**

The key targeting challenges identified can be grouped as follows:

<sup>53</sup> IFAD. IOE. 2015. Federative Republic of Brazil. Country Programme Evaluation, p. xii, para. 43.

### **a. Unclear definition of the target group and targeting strategy**

In many of the reviewed projects, the definition of the target group and the related targeting strategies tends to be unclear, which also makes it difficult to assess the targeting performance and overall poverty impact. In some cases, such as in Gambia (2016, Country Programme Evaluation, 2004-2014) information on who the key target groups are and the mechanisms for selection, were completely missing. In Egypt, (2017, Country Programme Evaluation, 2010-2016) many projects have developed target group categories, which were generic and only based on official poverty lines, which are difficult to use and implement. Overall, IFAD's projects make use of a range of undefined and generic concepts (most-needy, ultra-poor, entrepreneurial, active etc.) to define poverty and target group. For instance, some projects in the LAC region (e.g. 2017, Guatemala National Rural Development Programme and 2018, Guyana Rural Enterprise agricultural development Project), provides a very complex and confusing definition of the different sub-groups (too many groups), which makes it really hard to understand the project's focus and subsequent targeting strategy.

Enterprise development and value-chain projects also tend to be ambiguous when it comes to defining the target group. In the case of The Rural Microenterprise Promotion Programme (2006-2013) in the Philippines (2016), it was not entirely clear whether the programme was focusing on microenterprise or larger-scale enterprises.

Lack of clarity in target group definition and the strategies to reach and benefit them is often linked to weak poverty and livelihood analysis in design, which means that the root causes of poverty and exclusion are generally not sufficiently understood and addressed in projects' implementation. This applies especially to value-chain projects, which often do not provide a clear analysis of the linkage between value-chain development and its multiplier effect towards the economic inclusion of the poorest.

The last ARRI report (2018) also draws special attention to the need for rigorous poverty analysis and differentiated targeting strategies to meet the needs of different target groups. In some cases, evaluations point to the lack of credible data on multidimensional poverty at the country level as a constraining factor in the definition and operationalisation of a poverty targeting strategy. One effective way in which projects have addressed this information gap is by using participatory methods of data collection either at design or during project implementation. For instance, in Nigeria (2016) in the absence of poverty data at sub-state level, identification and selection of the poorest households and location was challenging. Nevertheless, although, community-based targeting was used to fill that gap, the evaluation reports that the selection process remains "opaque".

### **b. "Targeting mismatch"**

Evaluations aimed at assessing whether the target groups were actually reached, revealed that very often projects failed either to identify the target group explicitly (see the previous point) or to reach the poorest and most vulnerable when these were targeted. The "targeting mismatch" refers to projects that include certain vulnerable categories in its target group, but fail to define the mechanisms and activities to reach and benefit them. In a project in Palestine, women and other landless groups are singled out as special categories, though the project was mostly focused on land-related activities. Similarly in Egypt (2017) the poorest are included in the design but overlooked in implementation. In some cases the problem was attributable to weak design. This often happens because the analysis and definition of target group and targeting measures is a separate process from the development of the project's activities and components.

In other cases, the population targeted in project design was altered during implementation. Thus, the "active poor" or the non-poor took the place of the poor to ensure achieving the desired goals. This is for instance the case of the Agriculture Support Project in Georgia

(2017). This reflects lack of clarity on either or not reaching the poorer is a key success factor in reducing rural poverty.

Over-reliance on "self-targeting" mechanisms is also identified in some cases (e.g. 2015, Bolivia Country Programme Evaluation - 1999-2013 -, and 2014, Zambia Forest Resource Management Project -2002-2007) as leading to a targeting mismatch. This is partly due to poor understanding of the concept of "self-targeting" which is used in some cases to mean "self-selection" in the context of a one-size-fits-all development solution. Self-targeting refers to the definition of activities, processes, and services informed by the poverty characteristics' of specific groups. It is clear that whether or not the poorer decide to participate, depends on what is offered and how. Interestingly, in Peru (2018) despite the fact that the concurso methodology, was developed with a "poor farmer" in mind, and focused on instilling confidence and motivation in vulnerable groups to participate, the CPE (2018) for the country remarks that the rules and conditions for participation should be revisited if the poorest are to be reached more effectively.

Finally, the youth, are probably one of the most neglected sub-groups in many of the projects reviewed. Very few of the projects that have a focus on youth in design have actually implemented youth-targeted activities, and where this was done, the target was not reached. For instance, in Brazil (2015) the youth were involved as local facilitators but only marginally targeted under core project's activities. In Angola (2018) despite the importance given by projects to the participation of the youth, the results have been very limited, with few young men being counted among the FFS members. This is partly a reflection of the difficulties to attract the youth in agriculture, which is largely perceived as an unattractive sector.

**c. Despite the best of intentions targeting the poorest and "hard to reach" can be challenging, and IFAD should better learn how to do it.**

IFAD's core business is to target the poor with productive potential, that is to say those who have a minimum asset base to take advantages of the opportunities for improved agricultural production. However targeting the extreme poor, by strengthening their resilience and economic inclusion, often relying on strategic partnership, is also part of IFAD's mandate.

The review shows that even when projects are working well in assisting the poor targeting the poorest and most socially marginalised people can be very difficult and requires the implementation of adequate measures and approaches. In Vietnam (2018) where the Pro-Poor Partnerships for Agroforestry Development project implemented a successful approach to community-based targeting, the complexity of rural societies in terms of social heterogeneity and different poverty levels could not always be addressed.

Evidence shows that the provision of traditional, pro-poor financial services (savings groups, village banking, micro credit etc.) often targeted at the poorest, has led to mixed and often disappointing results. In Bangladesh, MTFSP (2012) stipulated a quota of 25% for participation of the hard-core poor in rural finance. Despite the best of intentions and the consolidated capacity of the implementing agency, this target was not reached. This was mainly because the type of financial products offered were not accessible to the poorest. A similar situation was found under the National Microfinance Support Programme (2002-2009) in India (2013) where "very poor" clients remained unreached as well as in Laos (2015), where the conditions of minimal savings and high interest rate limited access for the poorest to the village banking component.

Even projects with a clear poverty-focus, found it difficult to address the needs of the most vulnerable sub-groups. The Pastoral Community Development Project (2009-2014) in Ethiopia (2016), failed to take into account the social characteristics of nomadic pastoralists, who are one of the most disadvantaged groups in the country. In China (2015), where IFAD's projects have targeted the poorest ethnic groups, the specific conditions of women from ethnic minorities were not sufficiently taken into account. Similarly, many projects target the "youth" as a homogenous group, thus sometimes failing to concentrate on rural girls. This

shows the challenges and complexities of targeting those who are located at the crossroad of multiple and intersectional forms of disadvantages.

Finally, the evaluation for Peru (2018) recommends to link up with major social protection programmes in the country such as Juntos and Pension 65 (Peru 2018), to enhance outreach to the poorest segments of rural societies. This would require a multi-sector institutional design and a partnership with the Ministry of Social Inclusion and Development and Compensation Fund (FONCODES-MIDIS)<sup>54</sup>. This is an important recommendation for this line of work, which would provide greater opportunities for coordination with public policy on poverty reduction in rural areas.

#### **d. Culturally inappropriate targeting**

Targeting should be culturally located. Poorly sensitive targeting mechanisms were used in some cases. The evaluation for Bhutan (2014) refers to "intrusive targeting", with reference to socially inappropriate approaches to engage with poorer households. Given Bhutan's cultural aversion to discriminate explicitly for or against specific strata of rural households, the project's targeting approach – which divided the population into three wealth categories – was not culturally appropriate for community members to participate and for staff to implement. A less intrusive identification of target groups, e.g. through a discussion with local leaders and through self-targeting, would have been more suitable and cost-effective.

Important considerations, with regard to culturally inappropriate targeting, are also made with reference to Nigeria (2017), where in the north of the country social norms restrict women's mobility and their ability to interact with people who are external to their family. Nigeria's religious and ethnic diversity and the role these play in shaping gender roles and socio-economic processes should devise specific approaches. Similarly, in China (2016) a more transformative impact would have been achieved by taking in considerations the specificities of ethnic minority women.

#### **e. *Risks associated to elite capture and the deepening of social inequalities are not properly addressed***

Emphasis on group targeting while useful and necessary has not always ensured a focus on the poor smallholder farmers (Zambia 2013). In Pakistan (2014) for instance overreliance on existing groups under the Community Development Programme (2004-2012), has diverted resources away from the poorer and more vulnerable towards the better off. At the same time the Rural Livelihoods Improvement Project in Kratie, Preah Vihear and Ratanakiri in Cambodia (2017), which considered the poverty status as a basis for groupings, compromised the foundation for long-term group development. This reflects the fact that working with socially heterogeneous groups, also including better-off farmers can be strategic to avoid conflicts, foster community ownership and/or enhance development impact and effectiveness. However, more systematic support and incentives should be provided to mixed groups, to promote social and gender inclusion and mitigate risks of elite and male capture.

In the absence of inaccurate targeting strategies and mitigation measures, the risk of elite capture is raised as a critical issue under the Artisanal Fisheries and Aquaculture Project, AFAP (2015-2021) in Angola (2018) where the aquaculture cages and ponds could easily be appropriated by more powerful members in the community or even from outside. The lack of formal land titles stating the association's ownership of the plot, creates the risk of its occupation by more powerful actors. Like-ways, in the upland areas of Vietnam the development of more profitable market linkages for indigenous communities is associated to the risk of fostering land concentration and socio-economic inequalities. These potential risks stemming from inaccurate targeting, should be seriously assessed and managed throughout implementation.

<sup>54</sup> The programme Haku Wiñay is implemented by MIDIS and is targeted at the Beneficiaries of Juntos. It adopts a demand-driven methodology, which is similar to the *Concurso*.

### **f. Targeting and value for money**

Some projects show that working on targeting and participatory processes can come at the cost of project's efficiency and sometimes also effectiveness. With regard to the latter, In Chad (2018) the provision of basic social services, added to the main components, enhanced the project's relevance (especially health care and education for women), but created excessive complexity and delays in implementation, which in turn undermined the project's efficiency.

In terms of value for money, some evaluation documents point to the high costs of targeting poor remote communities (Morocco, 2018 and Buthan 2014) and engaging in participatory processes (Brazil 2015) The evaluation for Buthan (2014) rates efficiency as moderately satisfactory. Programme management costs were very high reflecting the high expenditure on fuel and other travel costs required to reach scattered communities in the mountain. In addition the fact that the project had a full project team to provide well-targeted technical support was advantageous but also contributed to high management costs. In Brazil (2015) targeting the poorest and most remote communities and promoting community participation were innovative but very time consuming leaving only two years for the implementation of productive activities.

However, it is important to remark that the costs of targeting (especially geographic) and participation can be important to enhance not only the poverty impact but also the effectiveness and sustainability of the interventions. Investments in capacity development, bottom-up processes and institution building pay-off in terms of sustainability. The evaluation for Nigeria remarks that community-led programmes represent good value for money and performed better than value-chain projects. The funds were used on assets that were based on choices expressed by the communities themselves, rather than being supplied by local government or by others without due consideration of local priorities. This in turn contributed to enhance relevance, effectiveness and overall sustainability.

### **g. Weak monitoring of targeting performance**

Very few projects have put in place sound monitoring system to capture targeting performance. Lack of data to conclusively inform the assessment of targeting performance and rural poverty impact is a common concern in many projects. Under the Market Oriented Smallholder Agricultural Programme, MOSAP (2007-20013) In Angola (2018) no baseline or monitoring data was generated on the poverty level of participants, nor on their age-group; hence, the assessment of targeting was based on direct observation.

Monitoring targeting is also a crucial element to ensure that any changes in the actual target group is detected and corrected as well as to assess the risk of excessive elites capture. Some projects do well in tracking outreach to different sub-groups, especially when those are defined based on clearly identifiable social categories, such as those along gender, ethnicity, and to a less extent age, or on the base of territorial and agro-ecological characteristics; In a few cases, land-related characteristics (mostly size and type of tenure) are also used to identify the poorer and monitor poverty-outreach (Morocco 2018, 2015). In the Philippines (2012) highly vulnerable groups were classified as: fishers, Indigenous people, upland farmers (mountain), and agrarian reform beneficiaries. .

In general, wealth-based differences which often cut across more easily identifiable group-based identities, are rarely captured. In Bangladesh (2012) the poor and the hard-core poor were identified as two distinct groups and included in the log-frame. Although the envisaged target for the ultra-poor was not reached, this enabled the project to reflect critically on the challenges encountered and possible corrective measures.

A further issue is that, when gender-disaggregated indicators are included in log-frames, sometimes they refer to women-household heads, rather than women in general. This is an issue that should be addressed and corrected, also considering IFAD's increased focus on



tackling intra-household inequalities, through HH methodologies and gender transformative approaches.

#### **h. Value-chain projects target the better-off and find it difficult to reach the poorer.**

This is a common trend in more recent value-chain projects. The Country Programme Evaluation, (2006-2016) for Cameroon (2018) notifies a clear and conscious change in the targeting strategy away from the poor towards the better off and young entrepreneurs. In Georgia (2017) the project goal focused explicitly on the economically active poor. Many of the beneficiaries ended up being middle-income farmers. With regard to Country Programme Evaluation (2004-2014) of Mozambique (2016) it is recognised that the combination of the portfolio's targeting and market-led strategies led to a weakening of the potential contribution of the IFAD-supported programme to the broader goals of poverty reduction and food security.

Under a CDD in Vietnam, the introduction of the APIF fund to graduate poor indigenous farmers to more profitable market linkages, was only partially effective. A gradual move from CDD to value-chain, though useful and desirable, can be difficult to pursue. The APIF made initial progress by testing the option to connect business enterprises with farmers through contracts. Much remains to be done to actually create value for a larger number of households, including poorer ones. The social risks associated with the entry of vulnerable communities into commercial relationships – such as sales of land use rights by the poor, or elite capture in farmer groups – need to be monitored as part of IFAD's Social, Environmental and Climate Assessment Procedures.

The evaluation for Nigeria, includes similar considerations, when it states that the move from CDD to value-chain development was experienced as a turbulence. Such shifts sent confusing signals both to programme staff and to communities, as when community-level investments moved from social to mainly economic investments (Community-Based Agricultural and Rural Development Programme, CBARDP) and from working with beneficiaries at community level to commodity apex development associations (VCDP). These changes meant that already agreed community plans had to be changed at IFAD's behest and this in turn weakened the sense of community ownership, while state staff had to adjust their technical guidance.

#### **i. The poverty outreach and impact of Employment generation is a "black box"**

There is little evidence of expanding rural employment opportunities to benefit poorer households, as a result of value-chain development activities. Hence, the indirect impact of Value Chain development in terms of creating jobs for the poor remains unclear (Albania and Turkey 2015, Philippines 2016). In Bangladesh, A more accurate assessment of the extent to which employment generation benefitted the poorest (mostly landless and women household heads) reveal that their earnings did not reach the level of decent income (living wage).

The evaluation for China (2015) recommends that given the rapid rural transformation in the country, projects should switch to "indirect targeting" that is to say supporting medium enterprises to generate jobs for the poor. Also in the Philippines (2012), the evaluation reports that although some of the poorest echelons of rural communities could not be reached by the project, they enjoyed direct benefits such as increased access to employment or to affordable food supplies.

Whether direct or indirect targeting to the poorer is the best way to achieve poverty reduction goal, depends on different and context-specific factors. It is clear that in areas with greater productive potential and connections to more dynamic markets, projects should support job creation for the poorest. For instance, in Nigeria the switch to a focus on individual-led enterprises and value-chain was based on the recognition that the socio-cultural context as well as the presence of more dynamic markets in the southern states is one that fits better with enterprise-based and value-chain approaches.

Nevertheless, specific and pro-active actions (i.e. selection of labour generating sectors, adequate training, rural enterprise promotion, promotion of decent-work etc.) might be necessary to maximize the quantity and quality of the employment and self-employment generated. If this is not proactively done by projects, risks of exclusion and marginalization of certain groups might outweigh existing opportunities. Overall more in-depth research and impact assessment studies should be carried out to unpack the black box of employment generation and assess in which context and to a what extent the poorer are gaining in terms of improved income and socio-economic conditions.

#### I. Ineffective partnership

Section 2 highlights the importance of partnership for effective targeting. However, selected partners might not pay sufficient attention to the poverty dimension as IFAD does. In Kyrgyzstan for example the project was initiated, co-financed and supervised by the World Bank. From IFAD's perspective, the Implementation Complementation Report prepared by the World Bank had little information on some key issues of IFAD's specific concern, in particular, gender and targeting.

In Chad impact on women's access to education and health was limited, because not anchored in a partnership with the education and health ministries (Chad 2018). This compromised the sustainability of the social development components.

#### ***2.4. Is there a positive correlation between poverty targeting and poverty impact/project performance?***

The 2018 ARRI report identifies a positive correlation between poverty targeting and project performance. The linkage between the two dimension is obvious and is inherent in the fact that targeting is a dimension of both relevance and effectiveness. The synthesis evaluation for social differentiation (IFAD-IOE 2013) analyses this correlation and points out that this is because well-planned and well-managed projects tend to perform better in terms of both poverty outreach and impact. This can be attributed to the fact that well-managed projects generally invest more time and resources in engaging with the target group by providing spaces for continuous interaction, critical reflections and meaningful participation.

The evaluation for Nigeria, makes the business case for community development, stating that CDD projects perform better and the overall benefits outweigh the costs. Hence, we consider that, although it is difficult to develop a sound and evidence-based "business case" for targeting, scattered evidence suggest that investments in participation and empowerment, which are fundamental pillars of IFAD's targeting, are drivers of both poverty targeting and overall project's performance.

With regard to the correlation between good targeting and poverty impact, though recognizing that even untargeted development can contribute to poverty reduction (see the example of 2011, Uruguay Rural), It is clear that a better notion of who the poor are, why they are poor and which activities and strategies match with their interests and capacities, can definitely enhance poverty impact. The evidence of that causal relationship is incontrovertible.

According to IFAD most recent guidance on poverty and targeting (2017) Success of the targeting strategy is largely dependent on how well the target group is defined and its needs are understood. Hence the analysis of poverty and rural livelihoods is the critical first step in developing a targeting strategy since its findings form the basis for designing a range of interventions to fit the needs of different categories of people. Projects that simply target a population generically defined as "poor people" without understanding the differences between the capacities and priorities of, for example, women and men, or youths in one social group, are the ones that tend to have limited impacts on the poorest and those most in need.

The review shows that many of the projects that have achieved a high score (5 and above) on poverty impact have paid substantive attention to target group analysis and the development of sound strategies and approaches for poverty targeting. However, the assessment of poverty impact often relies on limited and poor quality data, which is linked to poor monitoring.

Some good examples can be found, as in the case of Laos. The purpose of the programme was to promote economic growth and livelihoods improvement for the rural poor, including women and other vulnerable groups in the target area, such as the unemployed rural youth and upland ethnic groups. The logical framework (logframe) of the programme used several indicators to measure economic growth and livelihoods improvement, among different groups. The data generated shed lights on poverty impact and showed a substantive improvement in the conditions of the poorest households in assets ownership and food security through increased food self-sufficiency.

### 3. RECOMMENDATIONS

Geographic targeting should remain a fundamental pillar of IFAD's mandate.

Targeting strategies need to consider the specific contexts and locations of the different rural poor. In some countries IFAD has gained recognition for its work in the poorest regions and communities and the Fund's pro-poor approaches have been scaled-up across IFAD and other agencies operations. China, Brazil and Peru are cases in point.

It is clear that geographic targeting might involve trade-offs, as in some contexts it can be very costly, and may come at the cost of promoting efficient use of resources and effective impact. However, IFAD should continue targeting the poorest geographical areas, especially in those countries where pockets of poverty and extreme poverty tend to be geographically concentrated and "spatial inequality" identified as a key driver of poverty and marginalisation. In many countries the poorest inhabit remote and marginal areas – e.g. high mountain, pastoral, arid, rainforest jungle, small islands. This is for instance the case for many indigenous and tribal people, which are a priority target group for IFAD. In those contexts, working through community-based and participatory approaches should be a priority, thus requiring longer implementation periods.

IFAD should scale-up its poverty targeting agenda by building on best practices and successfully tested approaches.

IFAD should engage in a process of learning, improving and disseminating existing successfully tested approaches to pro-poor development. Some examples could be: improving and adapting household mentoring to other countries (also combining it with some GALS tools); leveraging CDD projects and approaches to gradually move towards more enterprise-based approaches and value-chain linkages; addressing both horizontal and vertical forms of inequalities by combining the ranking of individuals or households by income or wealth, with the analysis of group-based disadvantages, which may arise due to ethnicity, gender, age, disability or geographical location.

IFAD should clarify who its target groups are and how to target them under different types of interventions.

It is broadly recognised that the founding mandate of IFAD is to focus on poor rural people. Nevertheless, disaggregating the rural poor and identifying their differing 'pathways out of poverty' remain a major challenge (IFAD-IOE 2013). The renewed commitment to deepen the poverty outreach and focus on the extremely poor, in line with the SDG requirement of leaving no one behind, requires a clearer and multi-layered definition of IFAD's target group, including new and emerging categories (rural girls, persons with disabilities etc.) and a stronger focus on addressing conflicts and fragility.

Linked to the above is the need to strengthen and update existing targeting guidelines. Targeting guidelines should be flexible, provide a range of options that are adaptable to

different contexts and geographic areas and tailored to different types of interventions, with special attention to rural finance and value-chain development projects. With regard to the latter it is the role of organizations such as IFAD and its partners to make the strategic linkages between socially oriented strategies that specifically target the poorest and market-oriented strategies. IFAD should also clarify how support to value-chain and indirect target can generate direct benefits to the poorest - for example through decent employment generation and other benefits (i.e. improved access to infrastructures, nutritious food etc.) – as well as how to avoid potential negative impact, such as land concentration, the deepening of social inequalities and elite capture. Most of the available documentation on value-chain focuses on rural poor as producers, with a limited number of information on the potential of labor markets linked to value chains and the role of poorer households as providers of services to the chain.

IFAD should clarify the guidance and process for conducting poverty and livelihood analysis at COSOP and design stage.

Low quality poverty and target group analysis is linked to ineffective targeting. This is particularly the case for value-chain development projects, which are not necessarily informed by poverty considerations. IFAD should revisit its process and guidance on how to differentiate rural households for the purpose of design, implementation and monitoring and clarify how this should be done at both the COSOP and design stages. This is particularly important especially in the context of IFAD new business model, which has shifted to shorter design and implementation periods and more rapid disbursement. Critical questions that should be addressed are: What type of data and analysis is needed to make the design more poverty-focused? How much time and resources are needed? what is the most effective way to collect and systematize available poverty- data, or to generate new data, when this is missing?

IFAD should strengthen its capacity to monitor of poverty outreach and impact and generate evidence-based knowledge on poverty targeting.

Linked to the above recommendation is the need to strengthen IFAD reporting system on targeting. This is necessary in response to the call from the SDG agenda to develop sound monitoring frameworks. At the moment, the development and dissemination of knowledge and information on poverty targeting is limited and poorly coordinated, despite the fact that in-house capacities and relevant work spread across different divisions and regions, already exist. This reflects the poor incorporation of target group analysis in monitoring and reporting system as well as lack of a comprehensive KM agenda, on poverty targeting issues. Attention should also be paid to unpack the category of “employment generation”, making sure that the M&E system capture information on the number and quality of the jobs created for the poorer.

IFAD should develop and systematize the approaches to target the “hard to reach” and tackle the overlapping dimensions of rural poverty.

In order to deepen the poverty outreach of IFAD-supported projects, the mechanisms and approaches to target the hard to reach should be better developed and disseminated. This would require a dedicated programme of work to map existing approaches, identify potential partners and assess the resources and capacity that are needed for targeting those who are left beyond.

Good practices and promising approaches that are identified should be scaled-up more systematically across the portfolio. Emphasis should be placed on approaches that contribute to address rural extreme poverty in its many dimensions by addressing for example the overlapping forms of inequalities, such as those along gender, age, and ethnicity; building resilience to risks and shocks; enhancing opportunities for asset-building, and economic inclusion; promoting and strengthening fundamental rights, including to land and resource. More systematic linkages with existing social protection programmes and policies, could be a powerful means to develop feasible graduation pathways. More research on targeting should also be conducted to better inform the strategies and approaches to deepen the poverty focus and impact.

IFAD should play a more pro-active role in poverty targeting and engage more systematically in strategic partnership and policy-dialogue. Strategic and innovative partnership with pro-poor government programmes, such as social transfer, and other development actors working in poverty-reduction should be pro-actively explored and promoted right at the COSOP stage. As envisaged in the Targeting Policy IFAD should play a leadership role in promoting pro-poor tested solutions, fostering strategic partnership with pro-poor institutional partners, starting from membership-based organizations of the rural poor, and making more systematic use of the experiences and lessons learned from its projects to promote inclusion of rural poverty into the international development agenda and in national development priorities. Availability and good quality of disaggregated data and analysis of IFAD's target group in the M&E system, will also contribute to improve the capacity of the Fund to engage in strategic policy dialogue, support the scaling-up of pro-poor approaches and play a more active role in helping governments improve national poverty information systems.

In-house understanding of poverty targeting should be strengthened.

Lack of clarity in the definition of the target group as well as overall conceptual confusion over the measures for social targeting, should be addressed by fostering in-house dialogue on targeting and promoting sensitization and capacity-development. Learning routes should be used to promote exchange of information and the dissemination of best practices with regard to pro-poor social targeting.

#### Next Steps

A systematic review of on-going projects should be carried out to complement the findings from the review of closed operations. This will allow us to get a more in-depth understanding of how critical development challenges, such as climate changes, inclusive value-chain, and outreach to the poorest are currently being addressed.

## List of projects reviewed

Year	Reg	country	Project
2018	NEN	Morocco	Rural Development Project in The Eastern Middle Atlas
2018	LAC	Peru	Proyecto de Sierra Sur
2018	LAC	Peru	Country Programme Evaluation
2018	APR	Vietnam	Pro-Poor Partnerships for Agroforestry Development Project
2018	WCA	Chad	Pastoral Water and Resource Management Project in Sahelian Areas
2018	LAC	Guyana	Rural Enterprise agricultural development Project
2018	WCA	Cameroon	Country Programme Evaluation
2018	WCA	Angola	Country Programme Evaluation
2017	APR	Cambodia	Rural Livelihoods Improvement Project in Kratie, Preah Vihear and Ratanakiri
2017	NEN	Georgia	Agricultural Support Project
2017	APR	Maldives	Post-Tsunami Agricultural and Fisheries Rehabilitation Programme
2017	NEN	Palestine	Participatory Natural Resource Management Programme
2017	ESA	Malawi	Rural Livelihoods support Programme
2017	LAC	Guatemala	National Rural Development Programme - Phase 1: Western Region
2017	ESA	Mozambique	Country Programme Evaluation (2005-2016)
2017	NEN	Egypt	Country Programme Evaluation (2010-2016)
2016	APR	Philippines	The Rural Microenterprise Promotion Programme (2006-2013)
2016	APR	China	Environment Conservation and Poverty-Reduction in Ningxia/Shanxi (2007-2014)
2016	NEN	Kyrgyz	Agricultural services and investments project (2008-2013)
2016	NEN	Bangladesh	Finance for enterprise Development and Empowerment (2007-2014)
2016	ESA	Ethiopia	Pastoral Community Development Project (2009-2014)
2016	WCA	Nigeria	Country Programme Evaluation (2009-2015)
2016	WCA	Gambia	Country Programme Evaluation (2004-2014)
2015	APR	Laos	Integrated Rural Development Project (2005-2013)
2015	APR	Pakistan	Community Development Programme (2004-2012)
2015	NEN	Albania	Programme for Sustainable Development in Rural Mountain Areas
2015	LAC	Brasil	Gente de Valor (2006-2012)
2015	NEN	Turkey	Sivas-Erzincan Development Project (2005-2013)
2015	LAC	Bolivia	Country Programme Evaluation (1999-2013)
2014	APR	Buthan	Agriculture, Marketing and Enterprise Promotion Programme (2006-2012)
2014	LAC	Bolivia	Management of NR in the Chaco and High Valley Regions (2000-2011)
2014	NEN	Morocco	Rural Development Project in Mountain Zones - Al-Haouz (2002-2011)
2014	ESA	Zambia	Country Programme Evaluation (1999-2013)
2014	APR	China	Country Programme Evaluation (1999-2013)
2014	WCA	Senegal	Country Programme Evaluation
2013	APR	Cambodia	Rural Poverty Reduction Project in Prey Veng and Svay Rieng (2004-2011)
2013	APR	India	National Microfinance Support Programme (2002-2009)
2013	LAC	Uruguay	Uruguay Rural Project (2001-2011)
2013	ESA	Madagascar	Country Programme Evaluation (2000-2012)
2013	ESA	Uganda	Country Programme Evaluation (1997-2011)
2012	ESA	Zambia	Forest Resource Management Project (2002-2007)
2012	ESA	Rwanda	Country Programme Evaluation (2005-2012)
2012	APR	Bangladesh	Microfinance and Technical Support Project (2003-2010)
2012	ESA	Uganda	Area-Based Agricultural Modernization Programme (2005-2010)

2012	APR	Philippines	Northern Mindanao Community Initiatives and NRM (2003-2009)
2012	NEN	Armenia	Rural Areas Economic Development Programme (2005-2010)
2011	LAC	Brazil	Dom Helder Camara Project (2000-2009)
2011	WCA	Ghana	Rural Enterprises Project, Phase II (2002-2008)
2011	ESA	Uganda	Vegetable Oil Development Project (2006-2011)
2011	ESA	Kenya	Country Programme Evaluation (1979-2011)
2010	WCA	Benin	Roots and Tubers Development Programme (1999-2008)
2010	WCA	Niger	Country Programme Evaluation (1997-2009)
2010	LAC	Argentina	Rural Development Project for the north Eastern Region (1998-2007)
2010	NEN	Yemen	Raymah Area Development Project (1998-2007)

## II. POVERTY TARGETING: GOOD PRACTICES AND PROMISING APPROACHES

(Living document)

### **Good practices and emerging approaches to further investigate:**

The stock taking of good practices and emerging approaches is currently on-going. Some preliminary findings can be summarised as follows.

- **Emerging approaches to target the poorest.** In a few remarkable cases, IFAD has promoted more inclusive approaches, for example by introducing pro-poor innovations and supporting their replication and scaling-up. The household mentorship programme in Uganda is a case in point. The methodology was first introduced under the *District Livelihood Support Programme* and then scaled-up under VODP I and II, to ensure that support for commercialisation and value-chain development was not leaving out the poorest. IFAD is also increasingly linking up with existing social protection programmes. A key concern that many policy makers have is how to support the graduation of poor households from protection to active employment or self-employment. Graduation of the ultra-poor<sup>55</sup>, is now referred to a set of interventions that target beneficiaries of cash transfer programs with assets and skill development initiatives that are meant to break out of the poverty trap in which these households are locked. For instance, the *Pakistan National Graduation Programme (2017-2024)* is based on the government's national poverty scorecard. It combines support for immediate needs with a longer-term plan, shifting households out of extreme poverty by providing access to a package of assets that include social services, vocational training and interest-free loans. Under PROFIT In Kenya, IFAD has partnered with BRAC to pilot the *Targeting Ultra Poor programme (TUP)* (See Annex 3 for more information) Increasingly, projects in the LAC region are linking up with CCTs to identify and target the poorest<sup>56</sup>.
- **Partnerships for targeting the most vulnerable.** Partnership for targeting the poorest and most vulnerable is a fundamental pillar of IFAD's Targeting Policy. The IFAD-BSF Joint Programme<sup>57</sup> operated for 25 years in the poorest countries in Africa, focusing on regions of high food insecurity and malnutrition. BSF provided grants that addressed basic needs such as health and family nutrition. Investments in social sector was a crucial entry point to enable more vulnerable households to participate in economic development. The combined support to both the social and economic sectors has proven to increase synergy and add value to both sectors. Partnership with WFP has also been developed in some countries, to complement economic development with socially oriented strategies. Under the Environment Conservation and Poverty-Reduction Programme in Ningxia and Shanxi (2007-2014) in China, IFAD has partnered with WFP food for work programmes. Food aid, for infrastructure works and training, ensured immediate improvement of food security among food-deficit households whereas IFAD's support for agricultural productivity and credit gradually improved the households' food self-sufficiency, allowing the households to use credit for cash-generating activities to further build up their assets<sup>58</sup>.
- **Robust poverty analysis.** Cases of projects that are based on a sound poverty analysis are rather scant. However, there is evidence that projects that are informed by a good poverty analysis at design and during implementation, tend to perform better in terms of poverty targeting. For many years, IFAD-funded projects in China have used the WFP Vulnerability Analysis and Mapping (VAM) tool for poverty targeting. A partnership was recently developed

<sup>55</sup> Devereux, S. and Sabates-Wheeler, R. Graduating from Social Protection? Editorial Introduction. IDS, 2015.

<sup>56</sup> Dominican Republic: PRORURAL INCLUSIVO; Bolivia: ACCESOS; Brazil: Productive Transformation in Pernambuco

<sup>57</sup> IFAD/Belgian Survival Fund Joint Programme 25 years of cooperation partnership, IFAD

<sup>58</sup> IOE 2016



with WFP-VAM, called IFAD-WFP Joint Climate Analysis Partnership, to implement a methodology which automatically works on various open geospatial data streams combined with socio-economic survey data to produce detailed maps of poverty and food security. This is a robust experience that could be mainstreamed through the targeting guidelines, In many countries across LAC and APR, projects are increasingly making use of national data systems, such as the poverty score-card or the Multi-Dimensional Poverty Index to analyze poverty and identify and monitor outreach to different target groups. This is for instance the case of PRO RURAL INCLUSIVO In Dominican Republic, which is using the national Unified Beneficiaries System (SIUBEN) to define its target groups and monitor the targeting performance.

## 1. PRO-POOR VALUE-CHAIN DEVELOPMENT

Definition and approaches
<p>Pro-poor value-chain development refers to project that have fostered the inclusion of the poor, and other vulnerable groups in value-chain development activities. Most projects do so by:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>i) selecting sectors and value-chains that are dominated by the poor, women and the youth and that have both a commercial and nutrition value.</li> <li>ii) upgrading the functions and roles of women and more vulnerable people in the chain, as producers, processors and service providers</li> <li>iii) brokering partnership between different value-chain actors and supporting negotiation between farmers and more powerful market actors.</li> <li>iv) building the capacity of the poor to engage in more structured value-chains, by strengthening their assets, promoting access to finance, technical support and appropriate technologies.</li> <li>v) Promoting strategic linkages between social protection programmes targeted at the poorest with value-chain development activities.</li> <li>vi) Implementing the HHs methodologies to develop more gender equitable and win-win solutions to value-chain development.</li> <li>vii) The appointment of a gender and social inclusion officer</li> </ol>
Examples
<p>Value Chains Development Programme for Poverty Reduction (ProLPRAF 2010-2016) in Mauritania aims at to improving the income and living conditions of poor rural people, especially women and youth. The programme did so by promoting the development of value-chains (poultry, vegetables, dates, non-timber forest products etc.) that have potential to promote the economic inclusion of the rural poor and Measures aimed at empowering targeted populations in value-chain development and governance were also implemented. For instance the Value Chain Working Groups (VCWGs) enabled interactions between producers and decision makers and fostered win-win, equitable solutions to value-chain development. This was done in a participative manner around an initial two-year work and budget programme. ProLPRAF also invested in capacity building and exchanges, and provided a highly flexible and adaptable mechanism to fund value chain development. Source: Completion report 2017</p>
<p>The <b>Agricultural value-chain support project, (PAFA 2011-2016)</b> Targeted vulnerable groups including: small holder farmers with access to a small piece of land, labour-constrained and with a weak productive capacity; women, including young girls, and their associations; unemployed youth (aged 18 to 35), targeted through sport clubs. The key pillars of the project's targeting strategy are: the selection of value-chains that are dominated by women, youth and vulnerable groups (i.e. sesame, cowpeas, poultry and millet) which also have high potential for improving nutrition, which in turn had an immediate positive impact on food security and the nutritional status of children; the promotion of employment generation activities in processing and value-addition; the adoption of appropriate technologies; the implementation of an information and sensitization campaign in partnership with local CSOs including women's organizations,</p>

<p>The implementation of transparent and clear eligibility mechanisms, based on vulnerability-focused criteria. An expert on gender and inclusion was also recruited.</p> <p><i>Source: Completion Report 2017</i></p>
<p>Nigeria's Value Chain Development Programme (VCDP, 2012-2018) integrated GALS through: (i) self-targeting of women through specific value chain activities; (ii) proportional minimum (35 per cent) quotas in programme resources for women and women's participation in groups; and (iii) inclusion of a dedicated gender/youth officer. GALS was also piloted in Nigeria's village savings and credit groups in the Rural Finance Institution Building Programme (RUFIN) and the Climate Change Adaptation and Agribusiness Support Programme (CASP).</p> <p>Source: IFAD. IOE.2016Federal Republic of Nigeria. Country Level Evaluation</p>
<p>Zambia's Smallholder Livestock Investment Project (SLIP, 2014-2021) targeted the ultra-poor and moderately poor who had no ownership or limited access to animal draught power (ADP), but still had enough adaptive capacity to realize the potential benefits of improved ADP access. Access to ADP rose to 80 per cent for targeted households.</p> <p>Source: ARRI 2018</p>
<p>The Vegetable Oil Development Project II in Uganda (VODP II, 2010-2019), scaled up an inclusive partnership with Oil Palm Uganda Limited to further promote small-scale growers of oil palm linked to a nucleus estate. Poor rural women constitute one of the main project targets, and have been increasingly involved as producers and business partners by enhancing their access to land and tenure security and promoting their membership and leadership in farmers' organizations; poor households are also encouraged to join the scheme through the implementation of the household mentoring approach.</p> <p>Source: HTDN on Gender and Scaling-up</p>
<p>The Rwanda Dairy Development Project (RDDP, 2016-2021), envisages to reach out to the poorest segments of the target area and promote their economic inclusion in the dairy value-chain. The project will target 80,000 smallholder dairy farms (mostly zero-grazing) and 20,000 poor people by creating opportunities in off-farm activities along the dairy value chain. Target group disaggregation is accurate and includes:</p> <p>6,000 Girinka beneficiaries, who will receive a cow in-calf, and pass on the first heifer to a qualifying neighbor. These households will be drawn from Ubudehe Category I who meet the eligibility criteria set by the government programme<sup>59</sup>, with some land for forage and ability to construct a cow shed.</p> <p>15,400 young farm assistants aged 15 to 24 working as wage labourers. They are the "hands-on" male laborers in many dairy farms, especially in female-headed households with no male adults. They are typically from very poor families (Ubudehe Categories I and II).</p> <p>5,400 rural women, aged 15-35 (child-bearing age), which will benefit from new economic opportunities and creation of small off-farm business opportunities.</p> <p>A Gender, Targeting and Community Mobilisation Officer has been appointed in the MINAGRI to coordinate implementation of the gender and targeting strategies. GALS and WEAI will also be adopted by the project.</p> <p>Source: design report</p>
<p>the Rural Areas Development Programme (RADP 2006-2012) in Argentina supported the development of the carob value-chain to generate economic opportunities especially for women and youth. Carob is a multi-purpose, common pool resource which has been traditionally controlled and processed by indigenous peoples especially women. The demand for carob by-products in urban markets has been growing rapidly, thus making it an ideal pro-poor, gender-equitable chain with strong opportunities for ensuring it becomes profitable. Young people are coming to see carob as an attractive income-generating opportunity and wage work in carob harvesting is highly remunerative. IFAD has worked to improve the social</p>

<sup>59</sup> Implemented by the Ministry of Agriculture, the program was set up with the central aim of reducing child malnutrition rates and increasing household incomes of poor farmers. These goals are directly achieved through increased access to, and consumption of milk, by providing poor households with a heifer.

equity of the chain by employing a social inclusion specialist. A revolving fund enables producers to access working capital and purchase processing machinery.
The Micro-finance and technical support project (MFTSP 2006-2012) in Bangladesh has developed a women dominated value-chain, also addressing women's structural constraints in access to markets. Backyard poultry production is traditionally associated with women. In order to professionalize this chain, the project disaggregated the activities of a single woman in backyard poultry production into a set of clearly distinguishable activities. Female 'actors' were then created for each activity: poultry breeders, mini-hatchery owners, chick rearers and poultry keepers, and specialized training delivered to each. The mini-hatchery technology was innovative and is effectively managed by women. Female vaccinators were trained to help ensure the good health of the poultry. Poultry keepers, who raise the chicks to the point of sale, are overcoming their mobility constraints by calling hotels and other buyers when they want to sell. Overall, the status of women in the village appears to have increased. Learning note on gender and value-chain, IFAD, unpublished.
<b>Issues and challenges</b>
When informed by poverty considerations, value-chain developed programmes have a great potential to commercialising the smallholder sectors, and generating viable economic opportunities for the poorer, including women, the youth and other vulnerable groups. However some risks and challenges have also been identified, which should be carefully monitored. Women's tenure insecurity ( PORLPRAF) can compromise the sustainability of their business. In addition, male and elite capture of traditional women's crops and activities can occur, when these become more profitable. The distinction between women and men's crops is flexible and subject to change depending on the dynamics of commercialization. For instance, staple food value chains such as rice and cassava that have been traditionally grown by women for food security, are becoming increasingly commercialised. This can lead to a shift of control from women to men. In order to mitigate those risks, projects should work more systematically on strengthening women's participation in value-chain governance. A further critical issue is the fact that the multiplier effect of value-chain development through employment generation for the poorer and youth is sometime mentioned but not properly assessed and monitored. Finally, the long term impact on food and nutrition security should also be considered.

## 2. PRO POOR CASH AND FOOD FOR WORK SCHEMES

<b>Definition and approaches</b>
Cash- and Food-for-Work are short-term intervention used by assistance organizations to provide temporary employment in public projects (such as rehabilitating irrigation canals, clearing nurseries or re-building infrastructure) to the most vulnerable population. The methodology is relatively new, but its use has become increasingly common in food insecure, disaster-affected or post-conflict environments. IFAD often uses this methodology in partnership with WFP and other government programmes.
<b>WFP Food for Work Programme</b> Under the Environment Conservation and Poverty-Reduction Programme in Ningxia and Shanxi (2007-2014) in China, IFAD has partnered with WFP food for work programmes under two projects. WFP food aid, for infrastructure works and training, ensured immediate improvement of food security among food-deficit households whereas IFAD's support for agricultural productivity and credit gradually improved the households' food self-sufficiency, allowing the households to use credit for cash-generating activities to further build up their assets. Source: IOE evaluation, 2016
Cash for work: the Labor Contracting Societies( LCSs) in Bangladesh. IFAD and other development partners have supported 'Labour Contracting Societies' as a pro-poor cash for work scheme targeting ultra-poor women in particular. The "Labor Contracting Society" (LCS) is referred to as a group of disadvantaged rural people, including ultra -poor women, living near a small scale infrastructure construction site that are being organized by different development actors to undertake designated construction and maintenance works with an objective of alleviating poverty of the targeted poor households. The concept is to bypass the traditional mode of contracting to facilitate involvement of local people in infrastructure

development projects where unskilled labors can be potentially tapped and the benefits of employment are accrued by the poor members from the neighbourhoods by offering wage for their labour and profit for the construction works.

Source: Policy Brief, LABOR CONTRACTING SOCIETY: BLENDING SOCIAL ASPECTS WITH ENGINEERING. IFAD

### 3. GRADUATION APPROACHES

#### Definition and Approaches

Graduation approaches define a set of interventions that enable the poorest to move out of a social protection programme after reaching a wellbeing threshold and once the participants have acquired a set of resources that is expected to equip them for a higher-income future livelihood. Graduation pathways are often, but not always, anchored into national social protection programmes. Comprehensive graduation model follow a series of steps: moving from cash and asset transfers to savings and credit and to final graduation through coaching and training. Under IFAD-supported projects graduation models adopt a combination of the following activities and approaches:

- i) Supporting the poorest to move out of poverty and social protection schemes, by providing a comprehensive package, including a combination of: livelihoods promotion, asset transfers , including transferring of land titles, financial graduation and training. In many cases, this is done by establishing formal and strategic partnerships with existing social protection programmes;
- ii) Including targets for the beneficiaries of social protection programmes in project's activities.
- iii) Implementing HH mentoring to enable the poorest households to better plan for their resources and livelihoods, achieve greater food security and graduate to mainstream development activities
- iv) Establishing partnership with specialized NGOs, that have developed comprehensive and holistic packages to graduating the ultra-poor to become sustainably self-reliant (BRAC ultra-poor)
- v) Supporting beneficiaries of cash-for work schemes (LCSs) to engage in rural finance and develop micro-enterprises.

#### Examples

The Southern Punjab Poverty Alleviation Project (SPPAP, 2010-2019) target women falling in the Benazir Income Support Programme (BISP) Poverty Score Card category (PSC) of 0 -18, Under the livelihood development component, beneficiaries are provided with productive assets like 'goats' packages. Landless women who falls in the PSC band of 0 -11 are also provided with small land plots including and construction of low-cost houses. legal ownership and transfer of land title to women strengthen their role in family decision making and promoted gender equality. Vocational and Entrepreneurial Training targeted at landless and low-paid agricultural households to engage in remunerative off-farm employment activities was key to lift people out of poverty

Source: Completion report

**Pakistan National Graduation Programme (2017-2024).** Based on the Pakistani government's national poverty scorecard, the programme includes social mobilization, livelihood development and financial inclusion components. It combines support for immediate needs with a longer-term plan, shifting households out of extreme poverty by providing access to a package of assets that include social services, vocational training and interest-free loans. Covering 17 districts, it will focus on the "ultra-poor" segment of the population residing in rural areas. The programme will also help to promote economic empowerment by offering men and women equal access to participating in profitable economic activities.

Source: Design Report.

<p><b>The Char Development and Settlement Project IV (CDSP IV, 2010-2018) target</b> vulnerable population living on selected chairs. This includes: landless farmers, women female households, including the members of LCSs, settlers who do not have land titles and children unable to attend school. This is achieved via the development of improved and more secure rural livelihoods in agriculture, provision of legal title to land, and through provision of climate resilient infrastructure.</p> <p><i>Source: Supervision Report</i></p>
<p>BRAC Ultra-Poor programme: Pilot Ultra-poor programme under Kenya Program for Rural Outreach of Financial Innovations and Technologies (PROFIT, 2014-2020). The program targets 2,600 vulnerable women and youth in the ASAL region and integrates elements of:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Livelihoods Promotion</b> supports the use of physical assets to develop income sources. This is done through asset transfer and technical training, with the objective to secure sustainable livelihoods, income diversification, and asset accumulation.</li> <li>• <b>Social Protection</b> includes consumption support (cash or food transfer) and access to basic services (health or education) that collectively aim to increase food security, nutrition, and improve health outcomes.</li> <li>• <b>Financial Inclusion</b> includes savings support and financial literacy training to help improve income management, increase savings to build economic resilience, and access finance.</li> <li>• <b>Social Empowerment</b> includes regular mentorship, provision of life skills, reinforced livelihoods guidance, and basic support to address household challenges as they arise.</li> </ul> <p>Accurate targeting is critical to the success of the Graduation approach and based on a comprehensive participatory rural appraisal that includes participatory wealth ranking (PWR) followed by verification through a household survey. This is an inclusive and transparent process utilizes local knowledge of socio-economic conditions and secures community buy-in.</p>
<p><b>Afghanistan Targeting the Ultra Poor (TUP)</b></p> <p>HH mentoring in Uganda The District Livelihood Support Programme (DLSP 2009-2016) piloted “household mentoring” as a strategy to encourage the poorest households to examine their own livelihoods problems and develop sustainable solutions. As part of the household mentoring approach, household members joined clusters in order to build confidence and to gain access to mainstream development activities. Over 20,000 poor households benefitted from the scheme. The mentoring methodology consciously targeted female and widow-headed poor households. Household mentors were two per sub-county, a man and a woman to present a choice to the households to be mentored.</p> <p><b>The Project for the Restoration of Livelihoods in the Northern Region, PRELNOR (2015-2022) is</b> scaling up the approach. The focus is on mentoring poorer households and eligible youth helping them to graduate to agricultural and other community groups. The approach is combined with the provision of a food security grant, whereby Successful ‘graduates’ receive a productive assets such as goats. <i>Sources: DLSP Completion Report; PRELNOR Design and Supervision Reports</i></p>
<p><b>Graduating LCSs</b> With a changing economy, IFAD-supported projects have tried towards facilitating LCS members to get out of poverty. Since the realities involving poor women and men have changed with respect to the earlier periods, LCS members now have the means and willingness to get involved in micro-credit and becoming micro-entrepreneurs. Their aspirations are no longer met by an offer of a lowly paid temporary employment as a member of an LCS. Particularly since 2010, IFAD-funded projects have introduced ‘group life insurance’ (CCRIP),</p>

'day care service' etc. for the children of LCS members. Provisioning of IGA training and linking with micro-credit financing organizations are added in post-construction support programmes so that poor women's longer term objectives are also met.

Financial graduation sub-components or pilots can be found in:

- 2010-2013 China Inner Mongolia Autonomous Region Rural Advancement (IMARRAP)
- 2007- 2015 Afghanistan Rural Microfinance and Livestock Support Program (RMLSP)
- 2009-2017 Tanzania Mozambique Gambia The Outreach Project: Expanding and scaling-up innovative financial inclusion and graduation strategies and tools in Africa
- 2015-2017 Uruguay Strengthening Local Development in the Highlands and High Rainforest Areas Project
- 2012-2018 Cambodia Project for Agricultural Development and Economic Empowerment (PADEE)
- 2012-2018 Peru Rural Inclusion Pilot Project (RIPP)
- 2014-2019 Azerbaijan Integrated Rural Development Project
- 2011- 2019 Rwanda Project for Rural Income through Exports (PRICE)
- 2011- 2019 India Integrated Livelihood Support Project (ILSP)
- 2012- 2019 Pakistan Livestock and Access to Markets Project (LAMP)
- 2010-2021 Mexico Inclusión Productiva Rural
- 2015-2021 Tanzania Marketing Infrastructure, Value Addition and Rural Finance Support Programme (MIVARF)
- 2011-2021 Burundi Projet d'Appui à l'Inclusion Financière Agricole et Rurale du Burundi (PAIFARB) 2017-2024.
- 2017-2025 Mozambique Rural Enterprises Financing Project (REFP)
- 04/2018 Malawi Financial Access for Rural Markets, Smallholders, and Enterprise Programme (FARMES) Pipeline

#### Issues and challenges

Many of the approaches to graduate the ultra-poor are still in a pilot phase. This is for instance the case of the BRAC TUB methodologies and the many financial graduation programmes listed above. IFAD should engage in research, knowledge dissemination and policy-dialogue to scale-up successfully-tested methodologies across IFAD-supported projects and government programmes. With this regard the BRAC pilot in Kenya envisages to link up with the national safety nets programmes implemented by the government. Moreover, IFAD should develop its own institutional model for graduation, based on the specific instrument it has at its disposal and grounded on a sound theory of change. This should start from the recognition that to achieve a genuine transformative impact on the livelihoods and food and nutrition security of the poorest rural people, a holistic and coordinated package of support is needed. This would also require to establish closer linkages with government social protection programmes and other specialized actors.

## 4. POVERTY ANALYSIS, TARGET GROUP DISAGGREGATION AND MONITORING OF TARGETING PERFORMANCE

### Definition and Approaches

#### Resilience Score-Card

Under **Pro-Rural Inclusive in Dominican Republic (2016-2022)** and the **Hinterland Environmentally Sustainable Agricultural Development Project in Guyana (2016-2022)**, a simple and easy to implement score card was introduced to assess and monitor improvement in household resilience. The score card can be adapted to households with different socio-economic and poverty characteristics. The questionnaires are tailored to the activities of the project and includes information on nutrition, access to water, assets etc. A household is considered to be more resilient at the end of the project, if its score has increased compared to the baseline survey score. The household score is the sum of the 1 point given for each positive answer to the each question.

*Source: Design documents*

<p><b>Using National Data Systems of Multi-Dimensional Poverty</b>          In Dominican Republic government social policies are based on a multidimensional definition of poverty measured by the Unified Beneficiaries System (SIUBEN) through the Quality of Life Index (QLI). Pro-Rural Inclusive (2016-2022) relies on the SIUBEN system to identify the target group and monitoring poverty outreach and impact.</p>
<p><b>National Poverty Score-Cards</b>          Pakistan National Graduation Programme (2017-2024).</p>
<p><b>FAO/WFP Vulnerability Analysis and Mapping</b>          IFAD projects in China target remote and poorest mountain and forest areas, which are inhabited by ethnic minorities and are located at the margins of mainstream development. For many years IFAD has used the FAO/WFP-developed Vulnerability Analysis and Mapping (VAM) tool for selection of project areas.          Source: 2014, Country Programme Evaluation</p>
<p><b>Poverty Pyramids</b>          PRELNOR (2015-2022) in Uganda used a poverty pyramid to disaggregate the target group and tailor the activities of the project to the segments identified.</p>
<p><b>Housing Index</b>          The Belize Rural Finance Programme (BRFP) piloted an innovative housing-based targeting tool, to help Credit Union to expand their credit operations among poor and poorest people in rural areas by diversifying their financial services and adapting them to the needs of the target population. The BRFP employed a set of eligibility criteria to assess the level of poverty within rural households and determine their eligibility to participate. A set of six prima facie indicators were applied, directly linked to housing conditions, and serving as a composite index for wealth measurement.          Source: Completion Report</p>

## 5. TARGETING IN CDD

<p><b>Definition and approaches</b></p> <p>Community-Driven Development (CDD) refers to the active involvement of communities, with a focus on vulnerable groups, in decision-making concerning their own development. IFAD has a long and consolidated history in promoting CDD. The CDD approach usually involves communities in identifying the poor and defining criteria for participation. The review suggests that overall, in IFAD's portfolio, demand-driven and community-based projects is the most effective approach in ensuring benefits to and participation of the poorer segments of the population through a combination of complementary and mutually reinforcing measures, including:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) strong investments in social mobilization and organizational capacity-development, also known as <i>empowerment measures</i></li> <li>ii) attention to ensuring transparency in decision-making (procedural targeting) and fostering participation of traditionally excluded groups through direct targeting (e.g, women, indigenous people, youth).</li> </ul> <p>The Productive transformation of the Zona da Mata and Agreste territories in the Northeastern state of Pernambuco, in Pernambuco aims specifically at reducing social inequalities in target communities. Brazil Project activities with the involvement of community and economic organizations is based on an intense social mobilization work with community groups including the poorer and more vulnerable groups (such as women, quilombolas and the youth). Once the target communities are selected, based on poverty criteria and widespread consultations, community groups are supported, guided and strengthened by the social mobilization teams. Social mobilization activities lead to the preparation of Participatory Rapid Diagnosis (PRD), which identifies the problems, potential and priorities from a social, production and environmental standpoint. This work also helps identify the best options available for improving production as well as food and nutrition security in these communities. This process results in the preparation of a Production Investment Plan (PIP), which is the instrument that determines the activities and investments necessary to promote the changes desired by the community. The Project's TA employs a methodological approach that</p>
--

encourages and facilitates participation and strengthens household initiative and capacities. This approach ensures that the real needs of the beneficiary group are prioritized in project planning.



### III. REVIEW OF TARGETING ISSUES ALONG THE PROGRAMME CYCLE IN ON-GOING OPERATIONS.

#### List of Selected projects

N.	Region	Country	Project
1	LAC	Bolivia	Economic Inclusion for Families and Rural Communities in the Highlands, Lowlands and Inter-Andean Valleys, ACCESOS (2011-2017, still on-going)
2	LAC	Dominican Republic	Proyecto para la Inclusión Productiva y la Resiliencia de las Familias Rurales: PRORURAL Inclusivo (2016-2022)
3	LAC	Brazil	Productive transformation of the Zona da Mata and Agreste in the North Eastern state of Pernambuco
4	LAC	Paraguay	Proyecto Mejoramiento de la Agricultura Familiar Campesina e Indígena en Departamentos de la Región Oriental del Paraguay, PROMAFI (2015-21)
5	LAC	Guyana	Hinterland Environmentally Sustainable Agricultural Development Project (2016-2022)
6	ESA	Ethiopia	Rural Financial Intermediation Programme, RUFIP II (2011-2019)
7	ESA	Lesotho	Wool and Mohair Promotion Project, WAMPP (2014-2021)
8	ESA	Rwanda	Dairy Development Project, RDDP (2016-2021)
9	ESA	Uganda	Project for the Restoration of Livelihoods in the Northern Region, PRELNOR (2015-2022)
10	ESA	Mozambique	Rural Markets Promotion Programme, PROMER (2008-2020)
11	APR	India	Odisha Particularly Vulnerable Tribal Groups Empowerment and Livelihoods Improvement Programme, OTELP
12	APR	Vietnam	Commodity-oriented Poverty Reduction Programme in Ha Giang Province (2014-2020)
13	APR	Indonesia	Rural Empowerment and Agricultural Development Programme Scaling-up Initiative, READ-SI (2017-2022)
14	APR	Pakistan	Pakistan National Graduation Programme (2017-2024).
15	APR	Afghanistan	Support to National Priority Programme 2, SNAPP 2 (2015-2021)
16	NEN	Bosnia	Rural Competitiveness Development Programme (2015-2020)
17	NEN	Jordan	Rural Economic Growth and Employment Generation Programme, REGEP (2015-2021)
18	NEN	Djibuti	Programme d'appui à la réduction de la vulnérabilité dans les zones de pêches côtières, PRAREV-PÊCHE (2013-2019)
19	NEN	Palestine	Resilient Land and Resource Management Project, (2018-2024)
20	NEN	Morocco	Projet de développement rural des montagnes de l'Atlas (PDRMA) (2016-2023)
21	WCA	Ghana	Rural Enterprise Project II, REP II (2011-2022)
22	WCA	Sierra Leone	Rural Finance and Community Improvement Programme – Phase II, RFCIP2 (2013-2022)
23	WCA	Chad	Renforcement de la Productivité des Exploitations Agropastorales Familiales et Résilience, RePER (2018-2024)
24	WCA	Mali	Rural Youth Vocational Training Employment and Entrepreneurship support Project (2013-2021)
25	WCA	Angola	Agriculture Recovery Project, ARP (2017-2022)

## 1. LATIN AMERICA AND CARIBBEAN (LAC)

### I) BOLIVIA

#### Economic Inclusion Programme for Families and Rural Communities in the Highlands, Lowlands and Inter-Andean Valleys (ACCESOS)

##### Goal, Objectives and Components

ACCESOS will improve the quality of life of approximately 32000, mainly food-insecure, rural households that are largely dependent on small-scale agriculture and related activities for their livelihoods and are consequently vulnerable to the effects of climate change:

- it will strengthen the capacities of communal and territorial landholders and local governments, to facilitate community-based NRM and improve food security and sustainable livelihoods.
- It will support the implementation of farming systems adapted to the varying conditions of high plateaux, inter-Andean valleys and some lowland areas in order to achieve food security.
- it will co-finance development of community-based enterprises to connect producers to markets and generate economic alternatives based on rural non-agricultural.

Component 1: Natural resource management, investment in assets and enterprise development  
Component 2: Financial Inclusion and Insurance

##### Targeting in Design

##### Target area (Geographic targeting)

Geographic area. 52 rural municipalities that are among the poorest in the country: high incidence of Indigenous and Campesino households characterized by high levels of poverty or extreme poverty. Census data from 2001 indicated an average 71 per cent rate of extreme poverty. Wide variety of ecosystems with fragile, threatened or degraded natural resources.

##### Poverty analysis and Target group definition

Target group 32,000 mainly food-insecure, poor rural households or roughly 24 per cent of the total population in the programme area. Even within territories and communal lands titled collectively, most families have use rights to parcels of very limited size, and limited access to water and intermittent technical services, if any. Livelihoods are based on several activities within and outside the local area, with some members of each family obliged to migrate for mostly precarious employment opportunities in mining, harvests or construction. These same circumstances increase the burdens on Young people, who encounter few opportunities in their communities, are especially likely to emigrate and will be a priority target group.

##### Targeting Strategy and activities

direct targeting to i) households, that depend on farming a small parcel (owned or rented) (ii) landless women and youth, who are interested in developing off-farm enterprises, or to acquire land through the government land allocation programme. Direct targeting also by means of alliances with other public-sector cash transfer programmes;  
Self-targeting and affirmative actions to assure inclusion of mainly indigenous poor and very poor families, women and youth also by means of alliances with other public-sector cash transfer programmes; the scheme of incentives to promote access to financial services is designed to be

inclusive of the poorest households and women. The incentives for development of community-based enterprises will be directed at different scales, from small groups to territorial-level networks, with substantial support being made available to informal groups of women and young people.

Enabling: creating a cadre of village-based promoters to mobilize the participation of the most vulnerable: using adequate visual tools. Building staff capacity to monitor, evaluate and apply lessons learned.

Empowerment: farmer-to-farmer approaches

Procedural: the rules for resources allocation will be clear and transparent and implemented through public competition (Comité de Asignación de Recursos', CAR)

Participatory M&E: to monitor social and economic impacts, but also to assure that the lessons learned from implementation are fully assimilated and promote changes in its rules and procedures based on experience. This approach to M&E will also enable ACCESOS to meet the obligation of informed, prior consent. The logframe include the following poverty-focused indicators: Reduction of extreme poverty by 20% ii) reduction in child malnutrition by 30%. Specific targets for youth and gender are included. No disaggregation along wealth.

#### Assessment

Strengths: Solid poverty focus in the selection of areas with the highest incidence of extreme poverty. Strong focus on gender and youth. The targeting strategy is based on successfully tested approach in the region and in line with IFAD's institutional approach to targeting. Linkage with CCTs is established.

Weaknesses: poverty and extreme poverty are not differentiated and separate targets for the extreme poor are not set. It is taken for granted that women (including HH headed by women) and youth are among the poorest, without providing poverty-focused data. A separate target for rural girls is not set.

#### Targeting in Supervision

- The targeting of climate vulnerable communities is effective.
- The target farmers who are participating in *concurros* and entrepreneurial initiatives are not among the poorest, as they have capacity for co-financing. The programme is struggling to reach the target of 50% for the participation of the youth, which is stimulating community discussions around constraints and opportunities for the youth in agriculture including in terms of access to land.
- Under ASAP communities prioritized investments in water to enhance their production.

#### Assessment

Limited info

## II) BRAZIL

Productive transformation of the Zona da Mata and Agreste territories in the North Eastern state of Pernambuco (Pernambuco)	
Goal Objectives and components	
<p>The Main goal of the project is to <b>reduce rural poverty and inequalities (gender, ethnic and generational) in the state of Pernambuco, by promoting sustainable and inclusive development.</b> Its key targets are represented by the following impact indicators:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) to increase property and assets of the 30,100 beneficiary families by 20%;</li> <li>(ii) to reduce extreme poverty in the project area by 35%; and</li> <li>(iii) to reduce the proportion of family budget used to buy food by 20%.</li> </ul>	<p><b>Component 1:</b> capacity building and institutional strengthening</p> <p><b>Component 2:</b> Diversification and strengthening of production market access and environmental sustainability</p>
Targeting in design	
Target area (Geographic targeting)	
40 municipalities in the Mata and Agreste regions selected based on the incidence of extreme poverty and/or because their productive potential.	
Poverty analysis and Target Group definition	

**Almost 40% of the population is poor or extreme poor. The project will benefit 82,000 households. The target group comprises:**

1. Members of community organizations
2. Members of quilombolas and indigenous organizations
3. Women and youth

#### **Targeting Strategy and activities**

The Project will organize its three lines of action around the beneficiary group:

- community development (community associations);
- the strengthening of economic organizations (cooperatives, producers' associations, collective enterprises, etc.); and
- capacity building among government and civil society teams and entities.

Project implementation on the ground is based on the following steps:

Awareness-raising among the target group and other social stakeholders working in rural development and poverty reduction to inform them about the Project's objectives and intervention modalities. Municipal sustainable rural development boards (CMDRS), in particular, are appropriate entities for encouraging the Project's participation in local development efforts.

Project activities with community and economic organizations require three integrated and sequential tasks:

Selection process. selecting the beneficiaries' organizations is the first step in the project implementation strategy. To this end, the Project must join the CMDRS and participate in the selection of the associations and economic organizations that it will work with directly. This process, which will include an exploratory visit by the project team to the communities/organizations indicated by the CMDRS, will be guided by a series of criteria That will be defined in the PIM for identifying the priority beneficiary group. In cases where a CMDRS has not been created, alternative solutions will be sought.

Social Mobilization. Once the target communities have been selected, the first task, performed by social mobilization teams, will be of an organizational nature, encouraging the widespread participation of households and strengthening existing organizations in preparation for subsequent stages. Next, the technical assistance and mobilization teams will prepare a Participatory Rapid Diagnosis (PRD), identifying the problems, potential and priorities from a social, production and environmental standpoint. This work will also help identify the best options available for improving production and food and nutrition security in these communities. This process should result in the preparation of a Production Investment Plan (PIP), which will be the instrument that determines the activities (of Components 1 and 2) and investments to promote the changes desired by the community.

Implementation of the PIP. Technical assistance (TA) will be needed to support PIP implementation and roll out. TA will be provided to help beneficiary organizations obtain and execute production investments financed by the Project; it will also play a role in preparing the investment and specific feasibility studies. The Project's TA will employ a methodological approach that encourages and facilitates participation and strengthens household initiative and capacities. This approach will ensure that the real needs of the beneficiary group will be prioritized in project planning. TA teams will employ an agroecological approach in the design and implementation of production proposals that stresses resilience to climate change and sustainable natural resource management, thus promoting economic, social and environmental sustainability.

#### **Assessment**

Strengths: the selection process as part of community-developed process is well described, thought eligibility conditions are unclear.

#### **Targeting in Supervision**

Not available

### III) DOMINICAN REPUBLIC

#### PRORURAL INCLUSIVO

##### Goal, Objectives and components

The main focus of the project is on strengthening resilience and promoting the economic inclusion of the poor and the poorest. More specifically: The project aims to:

- contribute to overcoming the persistence of monetary poverty and vulnerability among poor rural families.
- complement government social policies with interventions at the local level that identify and respond to the need for genuine income generation and vulnerability reduction based on the families' demands, capacities and expectations.

Component 1: Investments in rural families' productive inclusion and resilience  
Component 2: Interinstitutional policy dialogue.  
Component 3: knowledge management

##### Targeting in design

##### Target area (geographic targeting)

The project will cover the entire country, but implementation will start from 15 provinces, belonging to the 5 Unified Planning Regions, that have been identified by the Government as initial priority areas for the project. Intervention areas within the prioritized provinces will be selected according to the following criteria:

- concentration of the target population (monetary poverty and low levels of productive inclusion);
- presence of productive inclusion opportunities;
- environmental factors (especially water and soils);
- risk of extreme climate events and the concentration of the population that is vulnerable to their effects;
- administrative, social and productive organisations; and
- government priorities.

A "Territorial Opportunities Index" has been developed for the COSOP and for this project's design, in order to classify rural areas according to indicators relating to socioeconomic risk factors and opportunities.

##### Poverty analysis and target group definition

The factors related to these poverty levels are mainly linked to the lack of diversification of income sources: families with only one source of income (agricultural production on very small parcels) and wage labourers dedicated to agricultural production are the families with the highest poverty levels.

Target Group

- i) families of small-scale producers and

landless families with high levels of multidimensional and monetary poverty.

##### Targeting Strategy and Activities

Partnership with the Social Cabinet. The targeting and needs identification methodologies developed by the Social Cabinet, and their associated intervention models, represent a starting point in developing new inclusion and resilience strategies.

Targeting instruments. Under Component 1: "Investments in rural families' productive inclusion and resilience" The project's instruments and methodologies to reach the poor and the poorest are Inclusion and Resilience Plans (PIRs), based on the PRORURAL experience, differentiated by beneficiary typology:

- i) the PIRs of agricultural producers' families (that will represent approximately 80 per cent of PIRs),

- ii) pilot youth PIRs and
- iii) landless families' PIRs.

Positive actions for women and youth will be applied and incentives to include women in income-generating activities. The objective is that women constitute 40 per cent of those supported by the project. For youth inclusion, innovative proposals will be sought in areas such as, for example: ICT technology, social recognition and visibility, the creation of spaces for new functions and responsibilities within organisations, dynamic rural-urban linkage activities, microenterprises in innovative sectors related to the environment, tourism, etc. The project aims to create incubators for ideas and projects, financed by the project in partnership with the private sector.

Policy-dialogue. Taking advantage of the opportunities provided by the institutional framework and capitalising on the lessons generated by government social policies and by successful models of public-private partnerships, the Monitoring and Evaluation (M&E) and Knowledge Management (KM) systems will promote policy dialogue at the national level to facilitate the scaling up of new targeting and intervention models to other areas.

Targeting in implementation:

The implementation process will be the following: i) targeting to identify prioritised territories; ii) a baseline survey; iii) creating an awareness of project opportunities among organisations, the public sector, and other actors at the local level; iv) defining criteria to identify eligible organisations and types of plans; v) selection and approval of plans by a Selection Committee comprised of PMU staff, representatives from public and private entities within the territory, and financial institutions; vi) implementation of PIRs; and vii) monitoring and evaluation. The evaluation criteria will focus on productive inclusion, changes in families' incomes, and resilience factors, measured with scorecards.

#### Assessment

- Comprehensive targeting strategy, proposing a differentiated approach for the poor and the poorest, though the youth is not disaggregated along gender lines.
- Synergies and complementarities with government priorities and poverty-reduction policies
- Build on the analysis done at the COSOP level (Territorial Opportunities Index, engagement with the Social Cabinet)

#### Targeting in supervision

Not available



#### IV) PARAGUAY

### Proyecto Mejoramiento de la Agricultura Familiar Campesina e Indígena en Departamentos de la Región Oriental del Paraguay (PROMAFI)

#### Goal, objectives and components

<p>The programme will contribute to sustainable poverty reduction. The main objective is to improve productivity and commercialization by strengthening POs. The specific objectives are:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>i) To strengthen local organizations through participatory diagnostic studies and participatory development of business plans;</li> <li>ii) implement business plan to strengthen production and marketing in a sustainable and climate smart way;</li> <li>iii) Indigenous Communities (ICs) implement their communities development planes.</li> </ol>	<p>Component 1: Organizational development Component 2: Sustainable productive development Component 3: Rural financial services</p>
---	--

#### Targeting in design

##### Target area (Geographic targeting)

4 departments in Eastern region (Concepcion, San Pedro, Caaguazu y Canindeyu). Priorities will be given to the poorest districts.

##### Poverty analysis and target group definition

strong poverty analysis, based on data from the latest survey and providing information on rural livelihoods, land dynamics, rural institutions, gender and indigenous peoples. The target group is defined as: poor rural producers affiliated to Agricultura Familiar Campesina (AFC) and Indigenous communities (ICs), including women and the youth.

##### Targeting strategy and activities

Eligibility criteria: i) Members of ROs, including AFC producers and IC; ii) being classified as poor and extreme poor, iii) income well below the minimum salary; iv) less than 20 ha of land; v) not receiving support from other programmes. In ICs the criteria will be: i) communities with land titles; ii) not receiving support from other programme focusing on agricultural production; iii) communities located in the poorest districts; iv) communities prioritized by Indigenous Organizations through Diagnostico Rural Participativo (DRP), participatory community-based diagnostic studies.

Capacity development: all Project staff especially rural promoters and extensionists will be trained in gender issues.

Targeting in implementation arrangements. Gender and IPs field-officers will be responsible for:

- i. Information and sensitization activities
- ii. mobilizing the participation and demand of the target groups, including formation of youth groups
- iii. Support the beneficiaries in developing DRPs and Plan de Negocios. The methodology will be participatory and oriented towards the inclusion of different segments, along sex, age, education levels.
- iv. The Project Implementation Unit will establish strategic linkages the Ministry of Agriculture and the Ministry of Woman to deliver capacity-development activities.
- v. In partnership with national stakeholder, the Gender and IP officer will prepare a strategy to engage with vulnerable groups, including women, youth and IPs. That strategy will include the following:
  - Participatory and training methodology to engage with the different sub-groups;
  - Duration and frequency of meetings, making sure that those are held at time and in places where women can convene;
  - The content of capacity-development modules;



<ul style="list-style-type: none"> <li>• Practical actions to mainstream gender.</li> </ul>
Monitoring: it stated that targeting will be monitored and impact studies will be conducted.
<b>Assessment</b>
Strengths: Good poverty analysis, which also provides information on rural institutions and the many challenges faced by the smallholder sectors. Strong emphasis on the use of participatory methodologies to engage with rural communities; attention on how the targeting, gender and IP strategy will be implemented on the ground, under the leadership of a dedicated officer and by training field-staff. The idea of formulating a strategy to engage with vulnerable groups should be taken on board and streamlined across IFAD projects. Weaknesses: poverty and extreme poverty are not differentiated and separate targets for the extreme poor are not set. The youth are not disaggregated by gender.
<b>Targeting in Supervision</b>
No info

## V) GUYANA

### Hinterland Environmentally Sustainable Agricultural Development Project

#### Goal, objectives and components

The project aims to improve food security and diet quality, and contribute to improved nutrition, for rural households in the hinterland of Guyana, by sustainably integrating new income-generating activities in the diversified livelihoods of rural households, and improving nutritional knowledge.

C.1. Strengthening of communities' and producer groups' investment planning;  
C.2: Implementation of Investment plans.

#### Targeting in Design

##### Target area (Geographic targeting)

The project will follow IFAD's geographic targeting approach as it will target some of the most vulnerable regions and communities in the country.

##### Poverty analysis and target group definition

The target group will include 6,000 poor households.

- At least 15 per cent of these households (900 households) would be female headed households
- At least 75 per cent of the project beneficiaries would be from Amerindian tribes.
- At least 30 per cent would be from the age group 15-44 years old and

At least 50 per cent would be women.

##### Targeting strategy and activities

- (a) Increasing income-generating opportunities through the identification of key commodities that can act as drivers for the inclusion of small farmers in the market and increase the local demand for services and labour;
- (b) Increasing access to public goods, knowledge and technologies that build community resilience and create an enabling productive environment;
- (c) Enhancing food security and nutrition by identifying and promoting primarily local crops that improve the diet quality of the household and by

increasing awareness of nutritional issues and healthy diets through nutrition education and behaviour change activities, including the diffusion and adoption of food-based dietary guidelines.

Component 1 will support: Village and Community Councils (in Region 9), value chain roundtables (in Region 1) and Regional Development Councils in planning and prioritizing investments for the development of local value chains and resilient communities and livelihoods. *The expected outcome is that communities and producer groups have strengthened capacities to identify investment opportunities and manage economic and climate change risks.*

The main instruments that will be developed by this component are Community Production Development Plans (CPDP) and Value Chain Action Plans (VCAP). These overall medium-term plans will be the basis for the development of three types of concrete investment plans to be implemented with the project support: Public/Collective Investment Plans (P/CIP), Community Training Plans (CTP), and Business Plans (BP).

#### Assessment

Strengths: Strong emphasis on targeting the poorest communities by building resilience and strengthening food and nutrition security

Weaknesses: a proper targeting strategy is not formulated.

#### Targeting in Supervision

(Supervision report 2018) The selection process adopted for the identification of the initial villages complies with the targeting strategy. The PMU is well aware of the target group, and the local leaders of the Amerindian villages have been informed about the Project. Positive feedback was received from 52 Tshaos, expressing their interest in project activities as they are clear that the Project will assist villages implement their already existing Plans.

Social inclusion considerations are included so far in the TOR for service providers.

Mechanisms to ensure the project also benefits women, female headed households, and youth have not yet clearly been defined.

It is too soon to conclude whether the services respond to the needs of the intended target groups, but as the planning process is participatory this might not be a problem. Targeting should not be a major issue in this Project as both geographical targeting is foreseen and so far implemented correctly and self-targeting is foreseen as the Project will co-finance only Plans developed and approved by the villages themselves. Ensuring participation of the different interest groups in these plans is therefore essential. Monitoring will be important to ensure that while implementing collective investments, business, and training plans the services and resources are channeled to all intended individuals and households and do not only benefit a local elite.

#### Assessment

Excellent report

## 2) EASTERN AND SOUTHERN AFRICA

### I) **ETHIOPIA**

#### Rural Financial Intermediation Programme (RUFIP II)

##### Goal, objectives and components

<p>The overall development objective of the programme is to provide sustainable access to rural households to a range of financial services including savings, credit, micro-insurance and money transfers. This is achievable only through a nationwide network of strong, vibrant and sustainable rural financial institutions oriented for engagement with poor.</p>	<p>(a) institutional development in the microfinance and cooperative sub sectors including knowledge management; (b) improved regulation and supervision of MFIs and RUSACCOs; (c) credit funds to bridge the liquidity gaps for MFIs and RUSACCOs.</p>
---	---

##### Targeting in design

##### Target area (Geographic targeting)

The objective of the programme is microfinance sector development without any area targeting. However, expansion of MFI operations and establishment of new RUSACCOs in access deficit and pastoral regions are prioritized. The programme will consolidate existing 4 500 RUSACCOs and 54 unions of RUSACCOs while also supporting the establishment of 1 000 new RUSACCOs and about 45 unions in deficit and pastoral regions. This will be done after a feasibility study in collaboration with partners such as USAID, ILO and the Pastoral Forum who have comparative advantage on work with pastoral communities in these regions.

##### Poverty analysis and target group definition

Poverty analysis is included but with no attention to target group disaggregation. Target group is defined as rural households living below the poverty line.

##### Targeting Strategy and Activities

The overall design for both geographic and household targeting is driven by the need to develop operationally sustainable rural financial institutions and systems with a focused mission to provide access to poor households.

- **Self-targeting:** MFIs have missions that are oriented towards engagement with poor sections of population. The primary targeting, including gender and quotas for women, is built into the business and operating processes of MFIs and RUSACCOs which results mostly in self exclusion of non-poor. MFIs following the financial technology of ‘Grameen Bank’ including: group based lending with group collateral; compulsory savings; small loans with gradual increase over 4 or 5 loan cycles; client screening through local contacts and meetings and formation of groups oriented towards selection of poor households.
- **Monitoring:** some MFIs are using the Progress out of Poverty Index (PPI) score card methodology to identify clients and keep track of their progress. The institutional development support under the programme is also aimed at sharpening the targeting strategies, along with increased women’s client ratio.
- **Gender targeting:** Ethiopian MFIs have a clear focus on reaching out to women and have formulated strategies to acquire women as first choice customers. Where necessary and appropriate, quotas for women and especially vulnerable women will be introduced.

##### Assessment

##### Strengths:

- supporting the expansion of rural financial services into the poorest regions is a valuable approach;
- The Grameen Bank technology is a well-tested, pro-poor approach;
- the use of the PPI tool for monitoring is notable, though it is unclear to what extent the programme intend to bring it to scale.

##### Weaknesses:

- target group is not disaggregated along socio-economic axes. Only women are singled out as a special group;
- The development objective should be framed in terms of anti-poverty and food-security goal;
- The targeting strategy is not formulated according to IFAD's institutional framework (i.e. empowering, enabling etc.);
- The targeting strategy is driven by the social and poverty outreach agenda of MFIs and RUSACCOs. It is unclear how to project will improve the targeting and gender performance of MFIs including in terms of monitoring outreach and performance;
- The gender aspects of rural finance are not properly addressed (e.g. access to loans might not translate into effective control over loan use; women generally have only access to very small loans etc.)

### Targeting in Supervision

MTR (2015): the programme must refocus and reorient its support towards institutional capacity development that will extend outreach to the rural target, create the necessary linkages for sustainable impact and scale up the programme activities. the PCMU shall promote institutional support in the following areas:

- (i) RuSACCOs and Unions to strengthen their operational and financial efficiencies to increase the percentage of sustainable community banking networks that serve the rural farmers and specifically youth and women in particular.
- (ii) Capacity building of smaller MFIs based in the rural areas to increase competition and reduce the costs to final rural customers.
- (iv) Collaborate with World Bank to roll out the financial literacy in the rural areas.
- (v) support AEMFI to facilitate larger MFIs with wider client outreach to expand their savings products, and to offer innovative rural products such as agricultural finance, money transfer, insurance products for the rural poor.

Gender and targeting: All programme activities in RUFIP II continue to give particular attention to and have achieved between 45% and 50% women membership in RuSACCOs members and MFIs respectively. Women are also represented in the committees and other decision-making bodies within RuSACCO, which was an initial challenge of the programme. However, regional disparities persist that have to be addressed. Supervision Report (2018) RUFIP II shows evidence that its objective is going to be met and most important output targets are being achieved. The programme has made significant progress in reaching poor rural households with sustainable access to a range of financial services including savings, credit, micro-insurance and money transfers. To date, RUFIP II, has contributed to the outreach of approximately 44% women and 56% males in savings mobilized from MFI and RuSACCOs.

Main issues: RUFIP II effectively reaches out to the intended target groups, although to validate performance of some outputs and outcomes, more work needs to be done to strengthen the M&E system, particularly the log-frame at the PCMU. Complete and reliable information on beneficiaries, and on the components related to institutional development and improved regulation and supervision need to be collected. Scores for targeting: 5, scores for gender: 5.

### Assessment

#### Strengths:

- The project is on track with achieving its targets, including in rural and under-served areas.
- Information on target group is disaggregated by gender, including data on women's participation in decision-making bodies.

#### Weaknesses:

- Information on poverty outreach and progress, (also using data from PPI) is not included in the report.
- The paragraph on gender and targeting only addresses gender issues.

## II) LESOTHO

### Wool and Mohair Promotion Project (WAMPP)

#### Goal, objectives and components

The goal of WAMPP is to boost the economic and climate resilience of poor, smallholder wool and mohair producers to adverse effects of climate change in the Mountain and Foothill Regions of Lesotho. The development objectives are:

- to enable smallholder livestock producers to generate higher incomes and more sustainable livelihoods
- to increase their ability to cope with and recover from natural shocks.

Component A: Climate Smart Rangeland Management  
Component B: Improved Livestock Production and Management  
Component C: Wool and Mohair Processing and Marketing

#### Targeting issues in Design

##### Poverty analysis and Target Group definition

Poverty analysis is provided in Annex 1. It is expected that WAMPP will reach directly about 50,000 households or 200,000 beneficiaries. The target group for WAMPP will be:

- Small-scale male and female farmers who have the potential to increase the productivity of their sheep and goats on a climate resilient basis.
- Poor women and men rural dwellers that can access the value chain through value adding activities or have the potential to become producers;

Poor rural dwellers, especially women and young people whose skills can be increased for textile / garment production for niche markets.

##### Target area (Geographic targeting)

The WAMPP will be national in scope covering all 10 administrative districts. It will be focussing on Lesotho's rangelands, located predominantly in the highlands, which cover more than two thirds of the country's surface area. The crop and especially the livestock sectors provide the primary source of livelihood for about 70% of Lesotho's population, which also contains the majority of poorest households. The Mountain Zone, is where extreme weather conditions are most likely to occur and the population is most vulnerable to the impact of climate change. WAMPP will place a focus through the selection of those districts which have a potential for wool and mohair production, and have high poverty rates, in line with IFAD's mandate.

##### Targeting Strategy and Activities

A range of community mobilisation, empowerment, capacity-building, direct and self-targeting measures will be introduced to reach the target group and to work in vulnerable rangelands:

- Use of **remote sensing technology**.
- The project will actively work with the **traditional authorities** who control access to and the use of the degraded rangelands, to include the users' perspective and role in rangeland management and to establish equitable and controlled use of the rangelands.
- Enabling target groups to influence district and Community Councils through their involvement in **multi-stakeholder fora**. This will include their active participation in monitoring and evaluation, transparent financial reporting, knowledge management and lesson learning.
- introduction of a **locally based system of grazing entitlements** which is based on equity in the distribution of grazing rights.
- The cottage industry and work of wool classing and sorting in the shearing sheds is possibly better suited to women who generally show greater attention to meeting established standards. WAMPP will investigate in ways to get more women involved in these processes and monitor the impact on household income, school attendance and so forth.
- **Participatory exercises such as wealth or self – ranking** , will help to create awareness and empowerment among the typical IFAD target group, i.e. the poor, women and youth.

- **Quotas will be agreed upon for their representation in planning and decision making entities**, trainings, access of services such as training and rangelands. These quota and targets will be regularly monitored by the project.

Participatory M&E, including a focus on women and youth to ensure both quantitative achievements (numbers of women and youth involved) and qualitative changes (e.g. leading roles played by women and youth; and voice in the household, in groups, in communities, etc.)

#### Assessment

The targeting strategy is based on a series of clear and implementable measures.

#### Targeting in Supervision

Targeting and outreach (Supervision Report, Dec 2018): To date, WAMPP has reached 5,283 out of its expected 50,000 beneficiaries (10.6%). For a project in its third year of implementation, this figure is low. Underperformance in terms of outreach is due both to the slow start of the project and to the fact that many of the activities so far have been focusing on Training of Trainers (ToT) which are yet to trickle down to farmers. Outreach is expected to increase quickly now that activities on the ground are picking up. Activities that have been undertaken on the ground so far have generally adhered to the intended target group. The relatively large range of activities envisaged in the PDR give WAMPP good potential to reach all the different above-mentioned groups with interventions that are suited to their needs. Due to the lack of a detailed targeting strategy, different sub-components have targeted groups independently from one another, thereby reducing the potential synergies between project activities. The supervision mission of November 2017 recommended to elaborate a comprehensive targeting strategy that would also take into account the inclusion of women and youth. Prior to the mission, the PCU prepared a draft targeting strategy that was refined and validated during the mission (in appendix 4). Having been developed in the third year of project implementation, this targeting strategy is based on what has already occurred in the project. Therefore, it is both a guideline for targeting (for activities still to be implemented) and a description of the targeting approach that has been used (for the activities that have been already implemented). For the activities still to be implemented, realistic quotas for women and youth have been set based on the experience the project had so far in involving women and youth in the different activities that have already been implemented. Shearing Shed Associations have been identified as an important entry point for activities from the different components, which is expected to increase linkages and synergies between project activities. Score: 3

#### Assessment

Excellent assessment, as it includes:

- An analysis of the reasons for slow start and underperformance in terms of targeting.
- Validation of a more elaborate targeting strategy prepared by the PMU and included in appendix 4 to the document.
- A fair and realistic score, based on the underperformance of the targeting strategy.

### III) RWANDA

<b>Dairy Development Project</b>	
<b>Goal, objectives and components</b>	
The overall goal of RDDP is to contribute to pro-poor national economic growth and improve the livelihood of resource-poor rural households. This will be achieved by focusing on food security, nutrition and empowerment of women and youth in a sustainable and climate-resilient dairy value chain.	<p>Component 1: dairy development</p> <p>Component 2: capacity-development</p> <p>Component 3: Policy and institutional development</p>
<b>Targeting in Design</b>	
<b>Target area (Geographic targeting)</b>	
The project area comprises 12 districts in four provinces of Rwanda: Selection was based on: (i) current level of cattle population and milk production; (ii) current and projected market development potential, including investments in MCCs, dairy processing plants, animal feed factories, and evolving domestic and export market linkages; and (iii) level of poverty, food insecurity and malnutrition.	
<b>Poverty analysis and target group disaggregation</b>	
<p><i>Smallholder dairy farmers have been disaggregated according to the number of cows owned and the capacity to produce surplus for the market. Those very poor vulnerable families that don't own a cow, including both young male labourers and girls of reproductive age will also be specifically targeted. More specifically targeted sub-groups include:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>51,800 smallholder dairy farmers</b> in the <b>zero-grazing system</b> who typically own up to three cows. This is the predominant livestock system in Rwanda, accounting for 92% of all livestock keepers, producing mainly for home consumption and sell a small surplus locally.</li> <li>• <b>22,200 smallholder dairy farmers</b> (30% of total smallholder target group) in the <b>semi-extensive grazing systems</b> with up to 10 cows. They are principally located in the Northern and Eastern provinces. They typically have 5-10 ha which forms a good base for forage production but generally face challenges in accessing markets as well as water and pasture during the dry months of July–September.</li> <li>• <b>6,000 Girinka beneficiaries</b>, who will receive a cow in-calf, and pass on the first heifer to a qualifying neighbour. These households will be drawn from <i>Ubudehe</i> Category I who meet the eligibility criteria set by the government programme, with some land for forage and ability to construct a cow shed. Implemented by the Ministry of Agriculture, the program was set up with the central aim of reducing child malnutrition rates and increasing household incomes of poor farmers. These goals are directly achieved through increased access to, and consumption of milk, by providing poor households with a heifer.</li> <li>• <b>15,400 young farm assistants</b> aged 15 to 24 working as wage labourers. They are the “hands-on” male laborers in many dairy farms, especially in female-headed households with no male adults. They are typically from very poor families (<i>Ubudehe</i> Categories I and II), with little or no education and a very limited skills base.</li> <li>• <b>5,400 rural women</b>, aged 15-35 (child-bearing age), will benefit from new economic opportunities and creation of small off-farm business opportunities.</li> </ul>	
<b>Targeting Strategy and activities</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Self-targeting.</b> The goods and services provided by the project will respond to the priorities, financial/labour capacities and livelihood strategies of the target groups. Smallholders will join L-FFS to develop skills in dairy husbandry, milk quality and hygiene, household nutrition, basic numeracy and literacy, and record keeping.</li> <li>• <b>Direct targeting to most vulnerable groups.</b> The <i>Girinka</i> households, young farm workers and women-headed households (from Category I) will be targeted directly by the project to receive cows (<i>Girinka</i> beneficiaries) and join L-FFS activities. When relevant, the <i>Umudugudu</i> committee at village level will be involved to ensure transparent and participative methods of household selection. Young rural women will be targeted to develop individual or group business plans for income generating activities and</li> </ul>	

enterprises directly linked to increased milk production or from increased income in the local economy.

- **Empowering measures.** In addition to developing technical skills in dairy production and off-farm enterprises, the project will support beneficiaries to develop skills in household nutrition, basic literacy and numeracy, business and leadership. Most significantly, the **GALS** is an innovative approach which deepens project impact by fostering more equitable gender roles and relations at household and group level as well as all along the dairy value-chain.
- **Procedural measures.** Attention will be given to costs/beneficiary contributions, timing and administrative procedures required for effective participation of the various target groups, especially regarding access to advisory services of the MCCs and private livestock support services.
- **Operational measures and monitoring.** A Gender, Targeting and Community Mobilisation Officer has been appointed in the MINAGRI Single Project Management Unit (SPIU) to coordinate implementation of the gender and targeting strategies. Training will be given to project staff and implementing partners. At the field level, extension personnel will be trained in the GALS and rolled out to L-FFS, MCCs and dairy cooperatives, among others. Poverty and gender studies, including the use of the **Women's Empowerment in Agriculture Index (WEAI)**, will be conducted at baseline, mid-term and completion to assess the effectiveness and relevance of the strategies/mechanisms. M&E indicators will sex- and age-disaggregated.

#### Assessment

Strengths:

Weaknesses:

#### Targeting in Supervision

Supervision Report (August-2018) The project is delivering on some of the mechanisms of its targeting strategy; proposed project activities are being taken up by part of the identified target sub-groups. However, targeting mechanisms are used erratically during implementation. Targeting performance is only partially monitored. The project partially reaches out to the intended target group(s), but not yet for all components and quantitative outreach targets are not being monitored, nor fully reached. Direct targeting of Ubudehe I category through provision of pregnant heifers through the Girinka programme has only achieved 22% of the target. The direct targeting mechanism does not yet address the reported need for access to cows for L-FFS participants from Categories II and III. The project made a serious attempt to attain a gender balance in recruitment of L-FFS facilitators and achieved 46% female facilitators. The GALS methodology has not yet been introduced in the L-FFS curriculum. Some activities are targeting youth directly, such as the mastitis control programme involving farm assistants and work with milk transporters/collectors who are predominantly youth. The recommended change in selection of seed multipliers, that will allow those with less than 1ha to be selected will support more farmers to engage in this activity. few empowering measures have been included in the project. In general, capacity building activities lag behind physical implementation.

#### Assessment

The assessment of targeting performance is comprehensive.



## IV) UGANDA

## PROJECT FOR THE RESTORATION OF LIVELIHOODS IN THE NORTHERN REGION (PRELNOR)

## Goal, objectives and components

The overall goal of the programme is: **Increased income, food security and reduced vulnerability of poor rural households in the programme area.** Impact indicators will include: Reduced poverty of the population (poverty defined as food security, decreased child malnutrition, improvement in HH assets; resilience increased; women's empowerment increased).

C1. Rural Livelihoods  
C2. Market linkages and infrastructures

## Targeting in Design

## Target area (Geographic targeting)

Project area. The project area will be a total of eight districts, comprised of Agago, Amuru, Gulu, Lamwo, Kitgum, Nwoya and Pader in the Acholi sub-region together with the adjoining district of Adjumani, Each project district will select sub-counties on the basis of poverty levels, as well as production and market potential<sup>1</sup>. The number of project villages in each district will be based on that district's share of the total rural poor.

## Poverty analysis and Target Group definition

Poverty analysis is provided in Annex 1. **The project's target groups** includes:

- **Households with limited land areas (2-4 acres of available land, estimated at 40% of the rural population).** These families just produce enough food for subsistence but are vulnerable to climate shocks (drought and flood) and have declining yields due to declining soil fertility
- **Youth.** The conflict in the north has disadvantaged youth severely as they spent much of their time in the IDP camps and were not able to develop productive skills. They include former IDPs, former abductees, ex-combatants (approximately 20,000 men and women) and non-displaced youth
- **Vulnerable households.** The particularly vulnerable households (estimated at 19% of the) who possess farm land but suffer from low education, few adult members, engage predominantly in subsistence production and commonly are subsisting outside supporting economic groups. The programme support these very poor households through a combination of household mentoring and food security grants.
- **Households with larger areas of land.** Some farmers have sufficient land resources to regularly produce marketable crop surpluses but are underusing these resources. their production systems are limited by low levels of technology, a lack of labour and/or no access to mechanisation.

## Targeting strategy and activities

Self-targeting by focusing on value chain development for crops like maize, cassava, beans and rice which are both food and cash crops and whose cultivation is within the economic means of the average smallholder.

Selection process: the targeting approach at parish and community level will combine social mapping with agro-ecological mapping and, current and planned community access roads (CAR) to identify areas where there is potential to increase production of crops required by markets. The selection will be undertaken by district stakeholders led by the district chief administration officer.

Enabling measures. (i) establishment of a post within the PMU for a sociologist/ community development specialist with responsibility for targeting; and (ii) sensitization of public I stakeholders and private service providers on issues identified such as gender-based violence (GBV), unequal division of labour, women's land rights, alcohol abuse and HIV/AIDS. There will be leadership training, particularly for women, youth and

men from poorer households.

**The HH mentoring process.** The households will be mentored for a period of 1 – 2 years after which they will be encouraged to join ('graduate to') other groups supported by the programme. Successful 'graduates' will receive a grant<sup>60</sup> of a productive assets such as goats. PRELNOR will adapt tools from the Gender Action Learning System (GALS) to complement the training of mentors groups as well as enrich the mentoring of poor households. Potential mentors, including young women and men, identified and selected during initial planning. The mentors will be paid a monthly honorarium<sup>61</sup>.

**The introduction of energy and water saving technologies** will benefit very poor households in the area who have limited opportunities to significantly increase their incomes.

#### Assessment

Excellent example of a strategy that addresses the needs of all social groups. Including the poorest and destitute HHs.

#### Targeting in Supervision

**According to the last supervision report (2018) vulnerable households were identified during the initial community consultati on also using PRA and** wealth ranking exercises. **The programme will assist many of these socially excluded households graduate to become more engaged with the community and** to join other groups. The project has already trained the project staff and the household mentors on how to engage with the intended target group. Household mentors were identified by community members during the initial village PRA process, interviewed and selected by District Local Government (DLG) community development staff. A Household mentoring handbook has been prepared to train the selected mentors. 2,000 vulnerable households have also been identified for mentoring. A total 600 farmer groups each with an average of 30 members were identified using the project criteria for mentoring and group identification respectively.

#### Assessment

Comprehensive assessment

72

<sup>60</sup> The grant will be valued at about USD 100 which would allow purchase of tow goats or farming inputs. As with the FFS inputs, the appraisal mission will review and propose appropriate timely procurement methods.

<sup>61</sup> This honorarium is based on the experience from DLSP where the volunteer mentors found the work more intensive and time consuming than initially expected. An honorarium of USD 200 per year is proposed.

## V) MOZAMBIQUE

<b>Rural Markets Promotion Programme (PROMER)</b>	
<b>Goal, objectives and components</b>	
The programme's development goal is to <i>improve livelihoods of poor rural households</i> ; and central to achieving this goal the purpose of PROMER is to <i>enable smallholders to increase their agricultural income by marketing their surpluses more profitably</i> . This will be realized by developing interventions, focused around market intermediaries for a range of commodities and agri-businesses.	Component 1 Developing More Dynamic Market Intermediaries,  Component 2 Enterprise-led Value Chain Initiative,  Component 3 Improving the Policy environment.
<b>Targeting in Design</b>	
<b>Target area (Geographic targeting)</b>	
The Programme is being implemented in 15 districts of Mozambique's Northern Provinces (Niassa, Cabo Delgado, Nampula and Zambezia). The criteria applied were: accessibility; poverty level; agricultural potential/surplus production; trade activity; complementarity/avoiding duplication with other projects; and including operational area of PAMA.	
<b>Poverty analysis and target group definition</b>	
The primary target group will consist of	
<ul style="list-style-type: none"> <li>i) <b>Semi-subsistence smallholder farmers:</b> practice subsistence farming with occasional surplus sales, are often food insecure even during normal years and can be classified as extremely poor</li> <li>ii) <b>Other poor smallholders:</b> practice mixed farming with some purely market-oriented crops. They are generally not food insecure during normal rainfall years, although they are very vulnerable to risks and external shocks and are classified as poor; and the vast majority live below the poverty line. They are characterized by small landholdings, low productivity, low and erratic incomes, and weak integration in functioning but inefficient markets.</li> <li>iii) <b>Small and medium rural traders:</b> included as a secondary group not because of their poverty status - most will not be below the poverty line - but because they play a critical role in linking farmers to markets.</li> </ul>	
The programme will <u>not target the poorest households</u> that do not have the basic pre-requisites for market-oriented farming as they often face debilitating circumstances and are unable to produce a surplus for the market. Nevertheless, some programme activities, such as literacy training and labour-based road construction, will have potentially important benefits for these households and their involvement will be actively promoted.	
<b>Targeting Strategy and activities</b>	
Poverty targeting has been incorporated in programme design by:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>i) considering poverty characteristics during district selection;</li> <li>ii) focusing on farmers' associations, the majority of whose members are food insecure and live below the poverty line; and</li> <li>iii) designing programme activities so as to facilitate participation of the poorer members of the community.</li> <li>iv) Poverty targeting will be an integral part of the focal area planning process, which will take place at the beginning of the programme and be regularly updated. This will give programme management a practical tool to continue to incorporate poverty, gender and HIV/AIDS targeting during implementation.</li> <li>v) Targeting of women through: formulation of a gender strategy; functional literacy training; 30% quota for women's participation in POs as a condition to access the project's funds; earmarked grants (for women micro-business; agro-processing etc.); 25% of workers for roads rehabilitation will be women.</li> <li>vi) HIV-AIDS will be mainstreamed in project's activities through sensitization and formation of peer trainers.</li> </ul>	
<b>Assessment</b>	
Strengths: Gender targeting is based on sound measures and criteria	

Weaknesses: The targeting strategy is vague; there are contradictions in the categorization of the target group. For example it is unclear why the poorest people are included as a priority group, while at the same time the poorest people benefitting through labour generation in roads rehabilitation and on-farm activities, are not considered as a target segment.

#### Targeting in Supervision

The programme is deepening its support and revitalizing support to the 500 FOs from the initial financing. PROMER will target about 76,600 households through the rehabilitation of the road and market infrastructure.

Youth targeting. Based on recommendation from the previous mission, PROMER has improved the M&E tool in order to collect age-disaggregated data in order to track the Programme's outreach to the youth. The Programme is in the process of receiving and analysing this data through the SPs. Data available shows that outreach to the youth is gradually increasing. During 2018, PROMER partnered with the Provincial Directorate for Labour and Social Security through Instituto Nacional de Emprego e Formação Profissional (INEFP) National Institute for Employment and Professional Training) and offered a tailor-made course on Agribusiness and Entrepreneurship for 15 youth (7 females; 8 males). It was noted that the training would have been more beneficial had it been accompanied with a start-up package for the participating youth. Given the general barriers in access to finance for women and youth, it was agreed that the criteria for accessing matching grant under component 1 would be revised to include special packages for women and youth. Currently, the grant covers 70% of 'enterprise' while beneficiaries are expected to offer 30% contribution.

Nutrition. Under the EU MDG-1c, nutrition related activities are targeting women of reproductive age, children under two years and adolescents using FOs and schools as an entry points.

Gender-targeting. At a higher level of farmer organization, PROMER is supporting 77 Fora, 13 district unions and 2 federations. Currently, 13,764 members of Farmer Associations (49% of whom are women) are receiving services from PROMER as per the AWPB targets (2018/2019). This includes a package of different activities, such as, FO training, ASCAs, nutrition and adult literacy. PROMER is supporting 225 rural traders, and proportion of female traders has remained at 3% given that the Programme is not registering new rural traders under the Additional Financing. It is however worth noting that 34% of the rural traders are youth. Cumulatively, 18,604 people (54% women) are attending literacy classes. Farmers accessing technical advisory services through the programme are 13,709 – (50% women and 35% youth).

Score: 5

#### Assessment

Strengths: the assessment covers key crosscutting issues, including youth, gender and nutrition.

Weaknesses: Outreach to different socio-economic groups is not addressed

### 3) ASIA AND THE PACIFIC REGION (APR)

#### I. INDONESIA

#### Rural Empowerment and Agricultural Development Programme Scaling-up Initiative READ-SI

##### Goal, objectives and components

*"Rural households in Sulawesi, West Kalimantan and NTT are empowered individually and collectively with the skills, confidence and resources to sustainably improve their farm and non-farm incomes and livelihoods".*

**Component 1:** *Village agriculture and livelihoods development* is the core of the programme, (57.8% of programme investments) and is targeted mostly at categories a) and c) (see below). the elements of the integrated village process include : Community mobilization; Agriculture and livelihoods; Savings, loans and financial literacy; and Nutrition, including early childhood nutrition (mostly targeted at women household heads)

**Component 2:** Services, inputs and market linkages

**Component 3:** Policy and strategy development support .

##### Targeting in Design

##### Target area (Geographic targeting)

18 districts, with 14 districts within four provinces of Sulawesi Island (Gorontalo, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Selatan) and two districts in each of West Kalimantan and NTT. While province selection was not based on poverty considerations, district selections will actually be informed by existing poverty data. Priorities will be given to districts with poverty rates above the national average.

##### Poverty analysis and target group definition

Detailed poverty analysis including a Target Group Matrix are included in Annex 2. **Target groups** are farmers, including:

- the poor and near poor who have the potential to generate economic returns from agriculture with programme support,
- active/demonstrating farmers that will act as "agents of change" who have the potential to demonstrate and motivate the poor and near poor in their area to improve their livelihoods; and;
- landless and land-poor, including women-headed households, who will be included in activities directed at homestead gardening, improved nutrition and financial literacy.

The programme areas are home to a large number of diverse indigenous people and ethnic groups, particularly the *komunitas adat terpencil* (KAT, term used by the Ministry of Social Affairs for a group of people bound by geographical unity and shared economic and/or socio-cultural systems).

##### Targeting Strategy and activities

**Development of a differentiated package:** "livelihood based" and "agricultural growth based" activities for all target groups in line with the programmatic objectives of the government.

**Targeting in M&E** provided few insights into the dynamics of poverty reduction at the household level or the factors that explain the success of different activities. Instead, information is derived mainly from: (i) extrapolation from agricultural yields; (ii) extrapolation from an improvement in the incidence of poverty at the provincial level; and (iii) the evident support for READ, both within the government and amongst the beneficiaries. READ SI will provide an improved M&E and knowledge management design which, in as far as it relates to targeting, will include:

- A weekly/monthly dashboard that shows progress on key outputs and objectives, including gender;
- Household level analysis of poverty impact that enable an understanding of how different interventions (rice, maize, cocoa, off-farm etc.) impact different poverty causes (land-poor, remoteness, infrastructure poor etc.);
- Regular knowledge sharing and exchange meetings and workshops; and
- Social media to support knowledge management outcomes.

**Risk of elite capture**, will be addressed by

- providing adequate training on good leadership to the designated leaders and possible installation of a complaint mechanisms;
- sensitizing implementing agencies and partners;
- selection of crops/activities targeted at women and small farmers;
- making information on sub-project selection and financing widely available;
- requesting MOA to provide an anti-corruption plan for the programme to be approved by the anti-corruption agency; and
- creation of a mechanism for resolution of grievances at the community level.
- Big ticket " programme investments in villages, such as infrastructure and machinery, will be delayed to the third year of village interventions and only eligible to group's members who would have had to complete all programme activities for the previous two years. This is intended to dramatically reduce the risk of elite capture for these higher risk investments

**Building on targeting lessons**

- social mobilisation, inclusion and capacity building must be successfully completed before economic activities, particularly those related to infrastructure, begin;
- economic and livelihoods analysis, both preparatory and participatory, should support the identification of economic opportunities types;
- capacity building should be linked to tangible programme opportunities, whether these are economic or social and finally
- M&E should be simple and support the generation of knowledge on key development challenges.

**Assessment**

## Strengths: best practice

- Excellent analysis and disaggregation in line with government definitions and priorities (Target Group Matrix)
- Graduation approach, starting from community mobilisation and livelihood-based interventions and gradually moving to bigger infrastructure investments and value-chains.
- The nutrition sub-component is targeted at most vulnerable HH headed by women.
- Excellent and very practical targeting strategy, addressing risks and challenges and based on a solid M&E system.

## Weaknesses: Not identified

## Targeting in Supervision

Not available

## II) AFGHANISTAN

### Support to National Priority Programme 2 (SNAPP 2)

#### Goal, objectives and components

The goal will be to contribute to improving the food security and economic status of poor rural households in three pilot provinces, Balkh, Herat and Nangarhar. The project will reach at least 57,000 households consisting of 427,500 people in these provinces.

The project has two objectives: (i) institutional development and capacity building of community organisations, public extension services and relevant private sector entities in the pilot provinces; and (ii) sustained increased incomes of small farmers and herders fostered by improvements in productivity and output, infrastructure and market linkages.

Component 1: Institutional development includes 4 sub-components: Extension services; Farmers' Organizations; Private sector linkages (including contract farming and value-chain upgrading) and Policy and implementation support facility.

Component 2: Strategic Investments, provide support to: (i) irrigation and community infrastructure; (ii) food security of marginalised farmers by investing in rain-fed wheat production; (iii) appropriate agriculture, horticulture and livestock technologies (iv) foster private sector linkages through, led by extension services and CDCs.

#### Targeting in design

##### Target area (Geographic targeting)

The project will primarily focus on six districts in the three pilot provinces: Nahri Shahi and Dih Dadai in Balkh; Karukh and Zendhajan in Herat; Darah e Noor and Khewa/Kuzkunar in Nangarhar. It will also invest in other districts in the three provinces to the extent required by relevant agricultural backward and forward linkages, value chain linkages, the optimal sites for activities (e.g. additional locations for rainfed wheat), synergy with other development operations, and security considerations. Project geographical targeting is driven by security considerations, IFAD's strategic framework, and Government priority areas. The pilot provinces and districts are selected based on, incidence of poverty, Government priority, institutional networks, economic and resource management opportunities, security and diversity.

##### Poverty analysis and target group definition

The National Risk and Vulnerability Assessment (2011, NRVA) indicates that poverty has not declined since 2007. About 36% of the population remains below the poverty line, while another segment is vulnerable to small/medium shocks and susceptible to poverty<sup>62</sup>. Inequality measured by the Gini Index has increased from 29.7 to 31.6. Poverty in Afghanistan is multi-dimensional, involving a complex interplay among lack of assets (physical, financial, human), years of conflict and insecurity, disasters, poor infrastructure, weak public services, and traditional roles. The youth and gender dimension of poverty is also analysed, with attention to the specific poverty situation of girls.

The project has a three-tier target group:

1. at sub-national institution level, it will target provincial and district extension staff of MAIL, community mobilisers of MRRD, and farmer resource centres;
2. at local institution level, community development councils, NGOs and relevant private sector entities will be strengthened and will serve as interlocutors; and
3. at grass-roots level, target groups will include poor rural women and men, kuchis, small farmers and herders, producers' groups and women's groups.

Special vulnerable groups are: women household heads and youth.

#### Targeting Strategy and activities

<sup>62</sup> Poverty-line in Afghanistan: AFN 1,255 = USD 22.01 per month per person

The targeting of most project investments will apply IFAD's direct targeting methodology; while targeting for specific activities will vary depending on the nature of the activity. In principle, CDCs will conduct poverty profiling of its members in a participatory manner, and will help to fine-tune eligibility criteria for final selection of participants. To ensure women's access to services, the project will apply a differentiated, localised approach that is responsive to security considerations and production conditions. The gender focus in conservative areas like Nangarhar will be structured to minimise the mobility required from women by promoting home-based or valley-based activities while scaling up skills levels and access to resources and services. Most project activities will apply IFAD's direct targeting methodology, while the TUP activity will apply IFAD's self-targeting methodology.

**Targeting ultra-poor (TUP).** The project will build on the successful TUP programme pioneered by RMLSP in Bamiyan and Badakhshan provinces which targets very poor rural women and men<sup>63</sup>. The programme is managed by the Microfinance Investment Support Facility for Afghanistan (MISFA), and has been scaled up across seven additional provinces by partners such as the World Bank and the Italian bilateral cooperation. Under the present project, the TUP will be introduced by MISFA to the three pilot provinces of Balkh, Herat and Nangarhar.

#### Assessment

Strengths: community-based targeting combined with a graduation sub-component. This is the best approach in very poor and fragile contexts.  
Weaknesses: Target group disaggregation should be improved.

#### Targeting in supervision

An overall targeting and outreach strategy should be developed: the project need to develop a robust outreach strategy which will guide the project to undertake self-targeting as per the scope of the project. Currently selection of geographic areas (districts and villages) precedes the selection of beneficiaries (in the case of the irrigation component) and as such the different intended beneficiaries becomes a secondary priority. In other activities selection is taking varying criteria for selection of beneficiaries.

SNAPP2 should invest in gaining a better knowledge of the target area and beneficiaries: The necessary information related to village profiling, diagnostics, farming system and beneficiary profiling need to be further developed in order to develop approaches to better respond to the needs of the target group. The mission held discussion with the team on how to develop this new tool.

The staffing structure need to be reinforced in the field: As SNAPP2 has a budget for the promotion of the young professional employment and as it is important to ensure regular interaction with the communities and coordination with the service providers, discussions were held with PST to rationalise the PMU structure, increase SNAPP2 presence in the 360 villages and promote more young professional for their first employment. A revised organogram for SNAPP2 and CLAP has also been elaborated.

The entry point should be the village through the Community Development Council: For selection of beneficiaries, identification of priorities and implementation of activities, project rely on the newly established Farmer Learning Resource Centres (FLRCs). The project should utilized the already established Community Development Councils (CDCs) present at the village level. FLRCs shall be used only for extension and

<sup>63</sup> In cooperation with the Microfinance Investment Support Facility of Afghanistan (MISFA), the Rural Microfinance and Livestock Support Programme (RMLSP), has pioneered a methodology for financial learning and graduation of the 'ultra-poor' who had been excluded from traditional micro-finance. The model combines targeting/transfer elements of safety nets with entrepreneurial activity through training and a productive asset grant. The model has enabled 92% of participants to have better access to food, and 30% to escape from extreme poverty, within a year. In light of this performance, in December 2013 the IFAD Executive Board approved supplementary financing to scale up operations.



learning purposes.
Assessment
Strengths: Very good assessment. It identifies the key problems encountered in the process of identifying and reaching to local beneficiaries, and suggest methods and tools for improvement. Weaknesses: meaning of the first recommendation is unclear.

### III) INDIA

Odisha Particularly Vulnerable Tribal Groups Empowerment and Livelihoods Improvement Programme	
Goal, objectives and components	
The overall goal of OPELIP is to achieve 'enhanced living conditions and reduced poverty' of the target households. The development objective is to enable improved livelihoods and food and nutrition security primarily for 32,090 PTG households, 14,000 other tribal households and 16,356 other poor and Schedules Caste (SC) households.	C1: Community Empowerment; C2: Natural Resources Management and Livelihoods improvement; C3: Community Infrastructure and Drudgery reduction;
Targeting in design	
Target area (Geographic targeting)	
Programme interventions will be implemented in all 17 Micro-project areas located in twelve districts of Odisha namely Malkanagiri, Rayagada, Angul, Deogarh, Ganjam, Nuapada, Keojarh, Sundergarh, Gajapati, Kandhamal, Kalhandi and Mayurbhanj covering 13 PTGs living in some 542 villages within the MPA areas. Villages without road connectivity will be prioritized as those are cut off from other developmental services, food security is an issue and markets are limited. Programme will target these villages and form the community institutions for initiating the infrastructure development as a priority.	
Poverty analysis and target group definition	
The programme will target: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>highly vulnerable</b> (WHHs, HH in villages without road connectivity; HH without titles for homestead and revenue/forest land) and</li> <li>• <b>vulnerable households</b> (Households with homestead title. No access or ownership of low land. Have access to only shifting cultivation land with or without title)</li> </ul> for inclusion in community institutions, SHGs and livelihood groups. The programme will develop mechanism to ensure that special attention is paid to marginalised groups, namely women, children, unemployed youth, hill cultivators, the landless among the Particularly Vulnerable Tribal Groups (PTGs) and other Tribal people. Each group is accurately described with regard to poverty characteristics and livelihoods.	
Targeting Strategy and activities	
Empowerment measures as part of community development. Special efforts would be made to ensure that all members of the community, and in particular the most vulnerable	

groups, are able to participate effectively in these village planning events and in village institutions.

**Direct Targeting and self-targeting.** The programme would target specific categories of population (PTGs, women, youth, etc). The SHG formation approach will follow NRLM norms. About 60% of SHG members will be from the PTG households and the remaining members would come from other ST households. The land allocation component would be targeted primarily to PTGs. PTGs will be the major beneficiaries of land treatment works, irrigation development and other NRM related activities. Among the PTGs, priority in land allocation, land and water resource development and productivity enhancement would be given to woman-headed households and landless households. The crop diversification and nutrition related activities would be targeted to all households. PTGs will be the priority target group to receive support for fruit and spice crop development on shifting cultivation land. Interventions like kitchen gardens, smokeless stoves, and solar lanterns would be targeted to all PTG households. Livelihood interventions such as backyard poultry, goat-rearing clusters and producer collectives will be supported in response to expressed interest from the PTG households and other poor communities in order to facilitate creation of required economies of scale and marketing support. Vocational training programmes would be targeted exclusively to youth groups.

**Targeting women:** women will be included in all the proposed village institutions. The SHG component would be targeted exclusively to women. Land allocation and land development activities would place first priority on reaching women headed households, and land titles would be issues jointly in the name of husband and wife. Housing and habitat improvement and drudgery reduction activities would be targeted exclusively to women headed households, which are estimated at 18% of all households, and other highly vulnerable households. Quotas would be introduced into project targets, for example, a 50% of Farmer Field School (FFS) participants and a 25% of livestock Community Resource Persons (CRPs) would be women.

#### Assessment

Strengths: best practice.

#### Targeting in supervision

(Supervision February 2019) within one year of commencing its activities on the ground, the project is reaching out to 71% of the PVTG households in the project area, thus ensuring that adequate time is provided for social mobilization and that priority is given to the PVTG households and communities for project investments. Removing the barriers to access productive resources and enhancing the value of the economic returns to the target beneficiaries is the mainstay of the programme. Mission visits to project villages provided evidence of benefits reaching the target beneficiary. Building channels of participation by the community to address vulnerability and deprivation are expected to ensure that the poverty focus of the programme is further sharpened.

#### Main issues

The programme design specified a target of 62,446 HHs at the end of the project period with 32,092 PVTGs, 14,000 ST and 16,356 SCs and other poor households. However during the current mission the physical progress reports shared by the PMU mention coverage of 98,651 households. This is a 60% increase in the target population. There is an immediate need to conduct a sample check in the project area and reconcile this difference. Exact number of households that the project is working with is a prerequisite for correctly designing the intervention strategy and outreach activity.

#### Assessment

Strengths: ok

Weaknesses:

## IV) VIETNAM

## Commodity-oriented Poverty Reduction Programme in Ha Giang Province

### Goal, objectives and components

<p>The Goal of the Programme is: sustainably improved income and reduced vulnerability of rural poor households in targeted Ha Giang communes. The Development Objective is: targeted private agricultural enterprises, cooperative groups and farm households collaborating profitable and sustainably in a climate adapted, market oriented new provincial rural economy.</p>	<p>C1: Planning for sustainable market-led development; C2: Pro-poor commodity investments.</p> <p>They will follow sequenced, parallel implementation pathways. As capacity is built at community, commune and district levels to incorporate a climate adapted value chain approach into socio-economic planning, the Programme will work with private farmers, agri-businesses and technical departments to identify commodity investment opportunities<sup>64</sup> and build VC Strategic Investment Plans (SIP).</p>
---	--

### Targeting in design

#### Target area (Geographic targeting)

Programme concentrate its support in about 30 communes in 5 districts selected according to the following criteria: (i) poverty rate; (ii) vulnerability to natural disaster; (iii) commitment of leadership; (iv) potential for development of pro-poor value chains; and (v) level of on-going support projects. Communes selection ensures a balance between better market-linked and more remote communes that can be linked through value chain development.

#### Poverty analysis and target group definition

The main groups of rural people targeted for support under the Programme are:

- i. rural poor households with land and labour, including household enterprises;
- ii. unskilled employed rural people;
- iii. rural people lacking production land but having business acumen and desire; and, key farmers who have the skills to promote commercial agricultural production.

#### Targeting Strategy and activities

The programme is self-targeted to the poor. The MoSEDP process supports the devolvement of governance to the commune level, where most poor live. The selection criteria for support are weighted in support of investments that will benefit the poor. The Programme bring greater equity to forest land allocation and establish legal production forest land use rights, particularly benefiting poor upland communities and women. The community investment program will empower poor upland male and female farmers to choose investments and services that meet their perceived needs. The development of value-chain linked and climate adapted farming systems and technologies will directly benefit the poor, raising crop and fodder production, diversifying income generating opportunities in the process. The rural credit programme, with its modest loan size, will be of primary interest to poor women farmers. Pro-poor investment policies and planning; Community empowerment, particularly women and minority people and close mentoring and scrutiny for all investments are considered to be the main mechanisms to mitigate the risk of excessive elite capture. Differentiated data is collected for different groups as follows:

<sup>64</sup> It is expected that the major commodity development opportunities will be identified during the project design process.

Sustainably improved income and reduced vulnerability of rural poor households in targeted Ha Giang communes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Out of the 10,000 HH considered poor and near poor in Programme communes, 5000 HH will be lifted out of poverty (officially considered at VND 400,000/person/month) by the end of the Programme; (differentiated data for poor/near poor, ethnic minority &amp; women-headed households).</li> <li>▪ In Programme counties, the prevalence of stunting of children under 5 years of age falls from 35% to 24% over the Programme life..</li> <li>▪ Equal poverty reduction for female- and male-headed households<sup>65</sup>.</li> </ul>
<b>Assessment</b>	
Strengths: good practice.	
<b>Targeting in Supervision</b>	
The MTR found that the project has contributed to poverty reduction in most communes. A total 15,339 households with 75,946 members have been reached, of which, 43% are women. By December 2017, 2,650 households of 13,388 households in CPRP communes had escaped from poverty (thus about 50% the 30 CPRP communes' population has been affected by the programme). However, women and some ethnic groups (e.g., H'mong and other smaller ethnic groups), are not consistently and fully involved in programme activities.	
<b>Assessment</b>	
Strengths: it captures targeting problems in relation to women and some ethnic groups Weaknesses: recommendations on how to improve outreach to ethnic minorities and women are not provided	

<sup>65</sup> Female headed households are those headed by women without husband

## V) PAKISTAN

### National Poverty Graduation Programme, NPGP

#### Goal, objectives and components

The overall goal of the programme is to assist the ultra-poor and very poor in graduating out of poverty on a sustainable basis; simultaneously improving their overall food security, nutritional status and resilience to climate change. The Development Objective is to enable the rural poor and especially women and youth to realize their development potential and attain a higher level of social and economic wellbeing through a proven flexible and responsive menu of assistance following the toolbox approach.

**Component 1** Poverty graduation with three mutually reinforcing sub-components: asset creation, interest free credit, livelihood training.

**Component 2** Social Mobilization and Programme Management

#### Targeting in Design

##### Target area (Geographic targeting)

The programme will have a national focus in order to demonstrate the viability of the graduation approach in different geographical settings and socio-economic environments. However, keeping in view the limitations of available resources, the programme will focus on representative poorest seventeen (17) districts in four provinces (Balochistan, Punjab, Sindh and KPK) and three special regions (AJK, FATA, Gilgit-Baltistan). The poorest district are identified based on data from the report Geography of Poverty (lunched by PPAF and the Sustainable Development Poverty Institute). Using the 2012-13 PSLM survey data, the study ranks districts on the basis of poverty headcount ratio, i.e., percentage of people in the population who are identified as multidimensional poor.

The choice of Unions Councils (UCs) in a district will be made on the following criteria:

- (a) Community institutions have been formed in these UCs (either at hamlet or village level);
- (b) Less than 60% of the households in the ultra-poor category have received assets from PPAF or under any other programme;
- (c) PMIFL is present in the UC.

##### Poverty analysis and target group definition

As per the BISP Poverty Scorecard the categories of target beneficiaries are:

- i) **extremely poor people (band 0-11):** per capita per month income of the household is less than 50 percent of the poverty line; families with a large number of dependents, often these are women headed, are illiterate, do not own house and living standards in terms of housing condition, water, sanitation are very low.
- ii) **chronically poor people (band 12-18):** The per capita per month income of the household is more than or equal to 50 percent but less than 75 percent of the poverty line. These are large households with a large number of dependents; have own basic one room house and one odd head of livestock or other productive asset; largely illiterate and dependent on daily wage labour or other casual work for others. Lack access to social services. Have one or two able-bodied adults who can be equipped with skills and/or productive assets to generate a sustainable income stream
- iii) **transitorily poor people (band 19-23):** The per capita per month income of the household is more than or equal to 75 percent of the poverty line but less than the poverty line. These are fluctuating poor, who are poor in some periods but not in others. They have fewer livestock and less land and physical capital and lower dependency ration than the chronically poor.

- iv) **transitorily vulnerable people (band 24-34):** The per capita per month income of the household is more than equal to the poverty line but less than 125 percent of the poverty line. These households are occasionally poor, (have experienced at least one period in poverty);
- v) **Transitorily non-poor (band 35-40):** per capita per month income more than or equal to 125 percent of the poverty line but less than 200 percent of the poverty line.<sup>24</sup> These are economically active households, own some productive assets, but any shock can put them into poverty.

#### Targeting Strategy and activities

Under component 1, HHS targeted for asset transfers and graduation will be 0-18 on the PSC. Once households falling within the threshold are identified through the PSC and community validation process, each will be supported to develop livelihood investment plans that help identify what are the areas of improvement and income enhancement, based on current skills and resources available that they can access. This will also help determine what kind of package best suits their situation to help them to move up the poverty ladder. HH falling between the ranges 12-40 will be supported to access finance (through the PMIFL institutions that have outreach in these areas).

A social mobilization based approach to community targeting, will be implemented under component 2. PPAF will engage existing and new suitable partners in all target areas for the delivery of project interventions. The component will support the continued engagement with communities that is part of PPAF's community-driven development approach. Community organisations at the hamlet and village level will be further capacitated and empowered to participate in programme activities, with a special focus on women's empowerment, resilience to climate change and contributing to specific SDGs (especially SDG 3, 5, 13 and 16). Community resource persons will also be identified in every UC and trained to become institutional or sector experts, providing relevant services and support to target beneficiaries and community institutions.

#### Assessment

Best practice

#### Targeting in Supervision

Not available

DRAFT

## 4. NEAR EAST AND NORTH AFRICA (NEN)

### I) BOSNIA AND HERZEGOVINA

#### Rural Competitiveness Development Programme (2015-2020)

##### Goal, objectives and components

The goal of the Programme will be “to contribute to sustainable rural poverty reduction in Bosnia and Herzegovina”. The Programme development objective will be to “enable smallholders to take advantage of fruits, vegetable and non-timber forest products subsector development for the sustainable improvement of their social and economic conditions and those of other poor rural groups”.

C1: Agricultural Production and Farmer Organisation  
C2: Rural Enterprise Development  
C3: Rural finance

##### Targeting in design

##### Target area (Geographic targeting)

RCDP will be implemented at national level through value chain clusters. Currently twelve clusters have been pre-identified thus constituting the project area for its first cycle (list of clusters and municipalities is in Appendix 2). Given the focus on supporting the most vulnerable groups (poor farmers, women and youth) the project will foster the inclusion of poor municipalities that have the potential to be involved in the selected value chains in the context of larger clusters of municipalities. Typically, these municipalities will be either close to the areas currently active in the selected sub-sector value chains or municipalities where important ‘poverty pockets’ still subsist. Clusters will be identified on the basis of common characteristics in terms of socio-economic and institutional potential.

##### Poverty analysis and target group definition

The target group of the RLDP will be the rural poor within the 50% of the population who are poor or nearly poor. Within this target group there is significant variation in the capital assets - of land, physical property and belongings - owned, and in income and education, as well as in the livelihood options available as a result, and the strategies that are actually pursued. Not all of the rural poor are able, or necessarily willing, to take advantage of the improved access to assets and opportunities that the RLDP will aim to provide. Three main groups of poor can be discerned and their potential and capacity to benefit from the RLDP are summarised below and described more fully in Appendix A and Working Paper 1.

- The very poor - are either landless or land-limited subsistence farmers; labour and credit are limited, so they are risk-averse and unable or reluctant to invest and are thus unable to integrate themselves into the market; their state of absolute poverty and vulnerability precludes significant investment and their best chance of benefit will be from employment and/or group action;
- the poor - typically make up a major share of those in poverty and are usually farming their own land and producing a small surplus that may be sold in local markets so that they can be considered to be engaged in the monetary economy; they have access to land and human capital, have better education and several sources of income, but often lack collateral, technical capacity and market information; they may benefit from incremental investment in farming enterprises, from group, PA or Cooperative membership, from additional

employment in SMEs, or from migration; and

- **the borderline poor** - are oriented to progressing in commercial agriculture and are able to invest and to consolidate existing investments; favourable seasons and conditions may take them out of - or up to the fringes of - poverty; top members of this group understand market constraints, have above average technical capacity, often a positive credit record and are active members in Cooperatives and PAs; previous investments may have taken them out of the poverty group, but such investments have some risk and may render them vulnerable to adverse conditions.

### Targeting Strategy and activities

The targeting strategy for the RLDP draws on the experience of targeting in previous IFAD financed projects. In this regard, the proposal is for a sharpened approach to analysis of pro-poor supply chains and how these can be developed; and to the evolution of sustainable institutions for rural development. The key aspects of targeting experience in the LRFDP are: (i) reaching the very poor, particularly with credit, is difficult because of their lack of collateral or ability to find the necessary, usually two, guarantors; (ii) clear definition of target segmentation is critical and targeting needs to be backed up by an action plan for implementation - and a specific capacity to deliver and monitor the necessary mechanisms; and (iii) PAs, if properly organised and pro-poor and gender oriented, are useful as a targeting channel, but their sustainability post-Project is not assured unless follow-on support can be arranged.

A principal element of targeting is that of geographical selection of Municipalities on the basis of their needs for assistance that is implicit in the definition of the Project area described above.

self-targeting: promotion and provision of rural financial services. This will be attained by tailoring services and loan products to the priorities and capacities of the poor, such that the amounts available and/or the conditions attached will be of limited interest to the better-off. The credit offer will: have low collateral requirements; support SCOs where these exist; be allocated to financial service providers that have a pro-poor empathy and agenda; and be carefully monitored and their effects reported.

Direct targeting, whereby services or resources provided to individuals or groups will be identified according to specific eligibility criteria, including: emphasis on youth; earmarking for start-up enterprises; and preference for PAs, Cooperatives and SCOs.

value chain targeting, which will be based on: chain analysis; identification of key commodities or services for impact on the small farm and poor household livelihood; and backed up by requisite capacity building, mentoring and technical support.

gender targeting: rapid appraisal of gender relations in target locations; adoption of a Gender Action Plan detailing how gender will be mainstreamed into all Project activities; encouragement of women groups within PAs, especially where conditions and circumstances place women at a disadvantage; directing attention to ensure inclusion of women in circumstances of vulnerability, for instance, remotely located, single, uneducated or with many dependents; and imposition of quotas, if necessary, to ensure equitability in most Project activities. Although there are clear precedents from the LRFDP of positive gender impact and basic targeting principles, it is envisaged that there will be a need to refine the RLDP targeting approach and strategy. To this end, a targeting study will be undertaken during the early stages of Project start up, under the aegis of a Gender and Targeting Officer. The relevant terms of reference are set out in Appendix C.

### Assessment

Strengths: Good practice

Weaknesses: Not identified

### Targeting in Supervision

Geographic targeting criteria for geographic selection has considered characteristics in terms of socio-economic (including poverty) and institutional potential. Outreach. The activities so far have reached out to beneficiaries through awareness creation and mobilisation.



Targeting and selection of beneficiaries: The targeting strategy has been elaborated, including drawing lessons from previous IFAD funded interventions (RBDP and RLDP).

- Categorization per income per household member is valid for all selected subsectors and has been used to assess the eligibility of beneficiaries for inclusion in the submitted business plans (BP). The mission noticed that criteria based on poverty levels are coupled with further criteria applicable to land size for selected plant production as shown in the table.

Income poverty		Land size characteristics			
Poverty level	Income	Berries/ gherkins	Greenho use	Open field	Tree fruit
Very poor	below 200 KM per household member	Up to 0.2	Up to 300m <sup>2</sup>	Up to 0.5	Up to 0.5
Poor	201-400 KM per household member	0.2-0.5	300-800m <sup>2</sup>	0.5-1	0.5-1
Borderline poor	401-500 KM per household member	0.5-1	800-1500	1-3ha	1-3ha

- The process for beneficiaries' selection, have taken place during cluster stakeholder platforms workshops and forums.
- Implementing partners (municipalities/service providers) are in the process of identification of eligible beneficiaries for direct targeted support (starter package) as part of the business plans (BP).
- The mission observed that the key elements and principles of the targeting strategy have been elaborated by both APCU and PCU so to provide the necessary guidelines to implementing partners at this preparatory stage.
- **Youth as target group requires specific attention.** There has not been any specific action directed to active participation of youth. Young entrepreneurs in the agriculture sector are present in the geographical clusters and they can play an active role in the cluster stakeholders platforms/forums, including as youth "champions".
- The project units should prepare a **youth action plan**. An indicative matrix for integration of youth into component 1 is presented as annex.

#### Assessment

Strengths: best practice

## II) JORDAN

### Rural Economic Growth and Employment Generation Programme, REGEP

#### Goal, objectives and components

The project's goal and objectives are aligned with that of the PRS 2013-2020, containment and reduction of poverty, vulnerability and inequality in rural areas through creation of productive employment and income generating opportunities for the rural poor and vulnerable, especially youth and women.

Component 1: Value Chain and Enterprise Development  
Component 2: Rural Finance

#### Targeting in Design

##### Target area (Geographic targeting)

Criteria used to prioritize the 5 intervention governorates were:

- i) large numbers and high density of poor, vulnerable rural households (including smallholder farmers);
- ii) proximity to urban and tourist markets;
- iii) presence of private-sector partners;
- iv) suitability for production of high-water-value crops (HWVCs), including fruit and vegetable crops and herbal, medicinal and aromatic plants; and opportunities for off-farm income generation and for micro, small and medium-sized enterprises (MSMEs).

##### Poverty analysis and target group definition

In line with the Government's Poverty Reduction Strategy 2013-2020, the project will target:

- i) Rural households below the poverty line, (HH type 1: no stable income and no employed family member, high dependency ratios)
- ii) Vulnerable rural households above the poverty who are at high risk of falling into poverty. (HH type 2: employed earners but insufficient income) They tend to be larger than average (7.4 members compared to an average of 5.4 members)

##### Targeting Strategy and activities

- Direct Targeting through Associations. The Rapid Community Assessment will be used to identify existing associations and cooperatives within the project area and assess them according to well defined criteria including experience of producing and processing priority crops, poverty profiles of associations and the communities where they are based; willingness to expand membership to larger numbers of poor and vulnerable households; existing marketing linkages. Details of associations in the target area can be obtained from the Ministry of Social Development.
- Direct Targeting of Households through partnership with Ministry of Social development and other actors. The project will seek to work with relevant partners such as. Ministry of Social Development, the National Aid Fund, and the Integrated Outreach Worker Program to identify clusters of poor and vulnerable households in receipt of social assistance such as NAF cash transfers. The project will encourage these households to become members of the new savings and credit groups and. Recent NAF policy changes provide these households with much stronger incentives to engage in entrepreneurship or seek employment as they do not automatically lose benefits anymore. Prioritisation of farmers' groups for FFS and associations for training and capacity building, will be based on share of NAF beneficiaries in the group and average age of participants

- Self-Targeting Mechanisms and avoidance of Elite Capture. Self-targeting mechanisms are incorporated to encourage self-selection by members of poor and vulnerable households. These include the encouragement of associations, savings and credit groups, and a focus on microfinance, none of which are attractive to wealthier households but all of which offer opportunities to the poor and vulnerable. Avoiding use of subsidies will further reduce incentives for elite capture.
- **Outreach to the target group** is monitored based on criteria established by the government social assistance programme. The following indicator is included in the logical framework: 9,000 full time employment/self-employment opportunities created/secured (RIMS 2nd level). Target: 50% for <30 years and women combined and 33% from households in receipt of social assistance programme.

#### Assessment

Strengths: One of the top projects

Weaknesses: Not identified

#### Targeting in Supervision

##### Main issues from Mid-Term Review (Nov. 2018)

- The project's self-targeting approach used to assess demand and work with those interested has been very effective in attracting the intended target group.
- the project is implementing its activities in the targeted Governorates and has adhered to the criteria for geographic targeting in the design.
- a diverse range of communication tools were used to spread information about the programme activities through both the electronic media, social media as well as through dissemination on the ground. The efficacy of the communication strategy with regards to the Savings and Credit Groups is evidenced by the large demand received by JRF for participation in the SCGs and application for grants
- A combination of self-targeting and direct targeting were used to involve women, youth and the poor by prioritizing applications for SCGs and grants on this basis.
- the Progress out of Poverty Index Survey (PPI) to track the poverty status of beneficiaries, is based on the 2006 HIES and has not been updated. Therefore, the mission recommends that the gathering of the PPI data, with its high transaction cost for the beneficiaries, partners and PMU and low accuracy, should be discontinued. Instead it is recommended to collect and report data on land under cultivation and sources of income as proxy indicators of poverty.
- An analysis of the data on a sample of 230 participants shows that the project is effectively targeting small-holders: 84% have cultivated land under 10 donums and 58% have less than 5 donums. However, data gathered on beneficiaries receiving assistance from the National Aid Fund (NAF), which is one of the criteria for prioritizing groups and individuals for grants has not been entered into the M&E system.
- In keeping with the focus on youth in both Jordan and IFAD there is a need to track the age profile of the target group.
- Score: 5

#### Assessment

Strengths: Excellent and comprehensive assessment

Weaknesses: Not identified

### III) PALESTINE

#### Resilient Land & Resource Management Project

##### Goal, objectives and components

RELAP will have the goal of improving the resilience and incomes of rural producers' households in the West Bank. It will support key partners in accelerating resilient rural economic growth by both expanding the area under cultivation as well as increasing the productivity and profitability of rural production. Special attention will be made to ensure adaptiveness and inclusion of less advantaged segments of the rural population, in particular families with limited access to land, women and youth, as well as promoting increased climate resilience through adapted agricultural practices, and enhanced governance and management of land and water.

Component 1: Climate resilient land development

Component 2: Market access for the rural poor

Component 3: Climate change info services

##### Targeting in Design

##### Target area (Geographic targeting)

The RELAP target area comprises Areas B and C in the 11 governorates of the West Bank. Component 1 and 2 will initially be rolled out in 6 governorates: Bethlehem, Hebron, Jenin, Nablus, Tubas and Tulkarm. The number of governorates may be increased subject to absorption capacity which will be assessed during supervision missions and the mid-term review. Due to the inherent nature of building a network of agro-meteorological weather stations and the upscaling ambitions, (also to be mainstreamed into policies) component 3 will cover all of the West Bank. In each governorates, the project will seek to select the areas with the highest incidence of poverty. Specific criteria for final village selection include:

- i) villages located in Area B and C of the project target area;
- ii) villages located in localities where 27.73% or more of the population is below the poverty line, as identified in the 2009 PBCS Poverty Atlas and its future updates;
- iii) villages with the potential to develop a minimum of 200 dunums; and
- iv) villages located in areas with a minimal annual rainfall of 300 mm.

Once the initial list of eligible villages will be available, priority will be given, through a scoring system. The initial list of eligible project villages will be prepared by the PMU based on available information on poverty, rainfalls and potential for land development. The PMU will then contact the village/municipal councils of all eligible localities in order to gather the additional information required for final selection.

##### Poverty analysis and target group definition

**Smallholders and small-scale farmers:** typically, Area C; have limited access to inputs, including cultivable land and water for irrigation, and to markets and their steadfastness on the land may be at risk. In Area B, smallholders face similar problems in terms of access to cultivable land and irrigation water, except that land tenure security is less of an issue. The average land holding size in the West Bank is 12.2 dunums (1.2 ha) and, overall, holdings of less than 10 dunums (1 ha) amount to 73.5% of total agriculture holdings (while large holdings exceeding 80 dunums (8 ha) account for only 1.8% of total agricultural holdings). The majority of smallholders do not practice full-time farming but have other income sources in the private or public sectors. As women are estimated to account for 7.6% of land owners in Palestine, and as the project intends to support farmers, including women, in obtaining a legal title (inheritance or succession) to their land, it is expected that no less than 10% of women owners will benefit from land development work.

**Poor, landless and unemployed youth and women:** These will be the exclusive beneficiaries of the investment grant schemes and capacity development support for entrepreneurs and it is tentatively proposed that both groups shall equitably benefit from these interventions.

**Livestock herders:** Land development will include rangeland rehabilitation on communal grazing land that will benefit many livestock owners who practice semi-intensive or extensive livestock production (providing a source of income and food for an estimated 32 000 households). Herd size is usually relatively small, intensive production mainly concerns cow breeders, while semi-intensive or extensive production systems are practiced by sheep and goat keepers. While some 2.02 million dunums of rangeland are found in the West Bank (Jordan Valley and Eastern slopes), closures imposed by the occupation have led to only 30.7% of rangeland being accessible to the herders. As a result, available range land, usually located on communal land, tends to be overgrazed and degraded. Palestinian herders and Bedouins in remote communities are also facing the problem of access to water, mainly relying on water sold from tankers at high costs for their animals. Each group supported will have at least 70% poorer households among its members.

### Targeting Strategy and activities

Main document includes lessons on targeting:

Targeting poorer farmers will require a reduction in the cash contribution required from farmers. Land development activities, to which small-scale farmers have to contribute substantially (both in cash and in kind), may lead to the exclusion of the poorest ones. One of the key lesson from PNRMP is that a cash contribution of 25% is too costly for small farmers. It is essential to reduce the cash contribution, while balancing with a higher in-kind-contribution to labour intensive works. Farmers will be required to provide a 15% cash-contribution to the machinery works and a 30% in-kind contribution of labour intensive works.

Targeting the poorer segments of the rural population requires supporting the non-farm and off-farm sectors, especially in Palestine, where the poorest and most vulnerable rural smallholders are generally not landowners.

Gender participation is not enough to ensure women's empowerment. Specific activities for women's empowerment (and not just measures to enhance participation) are needed to effectively engage with rural women and the youth. PMUs shall comprise of a knowledgeable and skilful staff and provisions for capacity development PMUs shall be budgeted.

**Effective inclusion of the youth.** Increasingly farming is not perceived as an attractive profession by the young, as it involves hard labour and often unstable and low incomes. The youth in Palestine face several constraints with regard to employment and building sustainable livelihoods. Youth will be supported through targeted economic incentives to develop or expand off-farm economic activities. RELAP will also provide its target groups, including the youth with tailored support to claim succession or inheritance rights.

Market access and value chains. In the West Bank, the barriers to enter a value chain serving export markets are often too high for poorer farmers, and in a context where imported food can be blocked at any time, it is key to better understand local market requirements that are most relevant to small scale farmers and to use this understanding to better guide producers in making decisions that will optimise the use of available limited resources.

Targeting strategy in Appendix 2:

Eligibility criteria: Under component 1.2 (resilient land development) the selection of beneficiaries will be done according to a number of pre-defined criteria and following a transparent, participatory selection process. The following eligibility criteria will be applied for the identification of beneficiaries of private land rehabilitation/reclamation works:

i) Households with a maximum monthly income equivalent to the national poverty line plus 30/50%, with the rationale that this will prevent elite capture of project benefits. I

i) Households owning not more than 10 dunums (1 ha) in rain-fed areas and not more than 5 dunums (0.5 ha) in irrigated areas.

- ii) Households whose land slope is not exceeding 40% (or with less than 90% of slope below 30%), and with acceptable levels of top soil depth.
- iii) Households whose land is not adjacent to “hot spot” areas (e.g. a settlement, a military camp or the separation wall).
- iii) Households who have not benefited from government or donor subsidies for land development activities in the past 10 years.
- v) Households genuinely interested to develop their land and make it productive, and with the time, and physical capacity, to do so

Under Component 2.2, (inclusive entrepreneurship) the following individuals will be eligible of the investment grants' scheme:

- i) Women whose household is below the poverty line or depends from food assistance
- ii) Women or youth micro-entrepreneurs, and their existing associations
- iii) Landless, unemployed women heads of households
- iv) Landless, unemployed youth (aged 18-30 years)
- v) The ability of applicant to contribute a minimum of 15% in cash of grant amount will be a mandatory eligibility criteria.

Process. Upon final selection of project villages, the PMU will hold information and awareness campaigns in order to inform the residents of selected localities about proposed project interventions and proposed application processes, ensuring the participation of producers' organizations, youth and women associations. Villagers' applications will be collected by the municipal/village councils and forwarded to the PMU, who will be in charge of reviewing the eligibility of applicants and of screening and ranking them in view of the selection of beneficiaries.

#### Assessment

Strengths: an incredibly detailed targeting strategy, which builds on the lessons from previous project. Genuine attention is paid on how to enhance participation of the poorer and more vulnerable.

Weaknesses: the targeting strategy is described in Annex 2. It should be integrated in the main document. Important features of the targeting strategy (e.g. quota and self-targeting) are included in the target group analysis and not reported in the strategy itself.

#### Targeting in Supervision

Not available

## IV) DJIBUTI

## Programme d'appui à la réduction de la vulnérabilité dans les zones de pêches côtières (PRAREV-PÊCHE)

## Goal, Objectives and Components

L'objectif global du Programme est d'appuyer les populations des zones côtières rurales affectées par le changement climatique pour améliorer leur résilience et réduire leur vulnérabilité face à ces changements et promouvoir la cogestion des ressources marines. Les objectifs spécifiques sont: i) une augmentation de l'appropriation par la population côtière d'activités plus résilientes au changement climatique ; ii) une grande partie des groupes cibles affectés par le changement climatique (CC) bénéficient du renforcement des coopératives et des associations ; iii) une augmentation du revenu des bénéficiaires du Programme ; et iv) une augmentation des débarquements de poissons sans affecter l'état de la ressource.

**Composante 1:** "Appui à la résilience des habitats et du profil côtiers

**Composante 2:** "Promotion des chaînes de valeur pêche

**Composante 3:** "Renforcement des capacités"

## Targeting in Design

## Target area (Geographic targeting)

La zone du programme couvre une interface terre/mer située le long de la zone rurale côtière. Les critères de sélection des zones cibles sont les suivants: Zones côtières ou les habitats et le profil côtiers sont à réhabiliter,

- Villages se situant dans des zones vulnérables où les missions d'évaluation ont relevé des effets importants du CC sur les populations et sur leurs moyens d'existence,
- Villages disposant de zones de pêches accessibles à tous de manière équitable et sur lesquelles chaque pêcheur peut faire sans entrave de la pêche dans le cadre d'un code de bonne conduite,
- Le Programme à mettre en place ne doit pas compromettre, la cohésion sociale communautaire dans le village mais au contraire la favoriser,
- Dix (10) ménages au moins remplissant les critères d'identification mentionnés ci-dessous doivent être présents dans le village ou la zone.

## Poverty analysis and Target group definition

Les groupes cibles représentent environ 15"300 ménages (environ 107"000 bénéficiaires<sup>15</sup>), soit environ 30% de la population rurale ou 15% de la population totale. Typologie des groupes cibles. La typologie des groupes cibles est la suivante:

- i. groupes sociaux les plus pauvres et défavorisés qui ont subi: les effets du CC, des pertes et/ou un accès difficile aux moyens d'existence (accès à l'eau, habitats détruits/insalubres, pertes d'emplois), et l'exode pour se concentrer le long des zones côtières (5'000 ménages);
- ii. petits pêcheurs n'ayant pas pu adapter leurs équipements face aux changements provoqués par le climat (éloignement des zones de pêche traditionnelles, infrastructures pré et post production détruites) (800);
- iii. jeunes sans emplois (environ 2000);
- iv. pêcheurs non qualifiés dont les revenus sont insuffisants (1"000);
- v. femmes revendeuses de poissons dont les moyens sont insuffisants pour développer leurs activités (300);
- vi. ménages vulnérables où la femme est le chef de famille (6"200).

## Targeting Strategy and activities

La **Stratégie de ciblage** tient compte du contexte de dégradation des habitats et du profil côtiers due aux effets du CC et de la vulnérabilité des populations affectées. La délimitation géographique de la zone d'intervention du PRAREV repose sur des critères de vulnérabilité au CC, de pauvreté en rapport avec la perte du capital socio productif des populations, de sécurité alimentaire, des potentialités de développement, de consolidation et de capitalisation des expériences du FIDA dans le

**Le ciblage reposera également sur les critères établis dans le cadre de l'étude d'évaluation de la vulnérabilité au CC des populations côtières à Djibouti entrepris par le Centre Risoe du PNUE.** Cette étude sera un outil pour définir les critères de ciblage et guider la planification des activités du programme afin d'augmenter la résilience des populations cibles. Certains critères sont déjà appliqués par les partenaires au développement (WB, FEM) dans le pays. Il s'agit du ciblage: i) climatiques<sup>14</sup> en fonction des caractéristiques climatiques, ii) socio-économique (insécurité alimentaire et pauvreté), et sociaux basés sur le genre.

**Ciblage climatique.** Le PRAREV privilégiera les zones fortement affectées par les effets du CC, là où les populations ont perdu leur capital social productif détruit par l'érosion marine, les infiltrations d'eau de mer, les inondations et les crues, la remontée du niveau de la mer qui a envahi les infrastructures pré et post production pêche notamment le long des zones côtières (débarcadères, locaux communautaires, bateaux, etc.). Il ciblera également les écosystèmes dégradés ou qui subissent une forte pression anthropique due à l'exode le long des zones côtières (mangroves, herbiers marins, récifs coralliens, ressources halieutiques, etc.).

**Ciblage socio-économique.** Le PRAREV privilégiera les poches de vulnérabilité. Les critères de pauvreté et d'insécurité alimentaire seront primordiaux. Le programme tiendra compte du revenu faible ou inexistant des ménages, des difficultés d'accès aux facteurs de production (matériel et intrants), des difficultés d'accès au crédit, au marché et de la qualité de leurs équipements (dégradés ou perdus du fait des effets du CC).

**Ciblage social.** Le PRAREV prendra en considération les populations qui n'ont pas un accès à l'eau et une utilisation sécurisée et pérenne. Il prendra en considération les groupes marginalisés dont le statut social ne permet pas un accès aux formations pour exercer une activité lucrative.

**Ciblage selon le genre:** se fera sur la base de la stratégie du Gouvernement en matière de genre avec notamment l'intégration de l'approche Genre dans les outils de collecte et d'analyse de données différenciées par sexe au niveau de l'enquête de base. Ce type de ciblage devrait permettre d'obtenir un nombre plus important de femmes au rang des bénéficiaires du PRAREV.

#### Assessment

##### Comprehensive strategy

##### Targeting in Supervision

- Comme recommandé par la RMP, la mission (April 2018) note que le Programme a tenu compte du recentrage et du réajustement convenus, avec pour cible, comme bénéficiaires directs du Programme, 5 420 ménages, soit 29 810 personnes. En outre, le Programme a accommodé plus de flexibilité et de réalisme dans le ciblage des bénéficiaires et adapté son approche d'intervention, notamment auprès des ménages qui se trouvent dans une situation de vulnérabilité et de précarité extrêmes.
- Ainsi, le Programme a réalisé, en février 2018, l'étude sur le ciblage nominatif des bénéficiaires en extrême vulnérabilité dans les petites localités qui pourraient bénéficier des appuis du Programme (pêcheurs, femmes et jeunes, familles pauvres qui tirent de maigres revenus des activités pastorales et côtières) sous forme de dons du Programme, notamment des barques et autres petits matériels de pêche. Pour ce faire, il a été élaboré des outils de ciblage nominatif qui ont permis de recenser 60 bénéficiaires potentiels (dont 50% de femmes) dans les chefs-lieux ainsi que dans les localités de Sagalou, Kalaf, Arta-Plage, Loyada et de produire des registres des individus et ménages vulnérables. L'étude a tenu compte des critères de ciblage développés dans le document de conception du Programme et dans sa stratégie de ciblage (ciblage socio-économique, social, et sensible au genre). **Score: 4**

#### Assessment

##### Good assessment



## V) MOROCCO

### Projet de développement rural des montagnes de l'Atlas, PDRMA

#### Goal, Objectives and Components

L'objectif global du projet est de contribuer à réduire la pauvreté (de 30% d'ici à 2030) et à améliorer les conditions de vie de la population rurale des zones de montagne. Les objectifs spécifiques consistent à renforcer les populations cibles pour améliorer leurs revenus, à travers la mise à niveau des chaînes de valeur, l'accès aux marchés, la gestion durable des ressources naturelles, et la diversification des sources de revenu.

Composante I. «Développement et valorisation des filières agricoles»

Composante II: «Aménagement hydro-agricoles, protection des terres de culture et pistes rurales»

#### Targeting in Design

##### Target area (Geographic targeting)

La zone du présent projet couvre donc les trois provinces de Ouarzazate, de Tinghir et de Béni Mellal, dans 18 communes rurales (CR) avec une population de 182 000 habitants (26700 ménages). Le projet se situe principalement dans les zones à forte incidence de pauvreté et de vulnérabilité et dont les ressources naturelles sont exposées aux changements climatiques extrêmes (crues dévastatrices ou sécheresse répétitives).

##### Poverty analysis and Target group definition

Le taux de pauvreté est de 26 à 50 % pour 10 CR, de 10 à 25% pour 20 CR et inférieur à 10 % pour 7 CR22. La sévérité de la pauvreté et son incidence sont plus accentuées dans les Douars enclavés et dépourvus de facilités scolaires et sanitaires et en eau potable. La pauvreté extrême et la précarité des conditions de vie caractérisant les CR ciblées par le projet sont liées : (i) à la dégradation excessive des ressources forestières et pastorales, supports de nombreuses activités génératrices de revenus; ii) au faible potentiel des ressources en terre de culture et en eau d'irrigation ; iii) à la faible diversification des revenus des populations pauvres ; (iii) à la détérioration avancée des infrastructures d'irrigation et la dégradation sévère des terres de culture ; (iv) au déficit en formation des agriculteurs sur les techniques améliorées de production et en accompagnement pour leur accès au crédit et aux marchés des produits. Typologie des groupes cibles. Le groupe cible du projet se compose de quatre catégories :

- i. les petits agriculteurs dont le revenu provient d'une exploitation agricole ne dépassant pas 2 ha en irrigué et moins de 10 ha en agriculture pluviale ;
- ii. les petits éleveurs dont le revenu provient d'un élevage extensif agro-pastoral sédentaire et/ou pastoral transhumant avec un troupeau ne dépassant pas 50 têtes ovines et caprines, y compris les riverains de la forêt domaniale dont le revenu provient en partie de l'exploitation des produits forestiers sous la réglementation du régime forestier ;
- iii. les groupements de femmes chefs de ménage et ceux des ménages sans terre ayant un savoir-faire dans la pratique des activités agricoles ou non agricoles ; et
- vi. les jeunes femmes et hommes sans emploi et motivés pour poursuivre une formation pratique pour établir leurs propres activités génératrices de revenu.

##### Targeting Strategy and activities

- Ciblage géographique
- socio-économique au sein des communes rurales (CR) où les taux de pauvreté et de vulnérabilité sont élevés (poches de pauvreté);
- institutionnel en termes de capacité des organisations professionnelles à participer aux choix et à la mise en œuvre des priorités ;
- de la capacité de favoriser l'intégration des femmes et des jeunes.

Outres mesures importantes de la stratégie de ciblage sont aussi:

Contribution des bénéficiaires. La contribution des bénéficiaires sera variable selon les filières, les activités et les catégories sociales. Elle variera de 5 à 30% pour l'aval selon le tableau ci-après.

Ciblage direct - lorsque des ressources ou des services sont destinés à des personnes ou à des ménages spécifiques Le projet a défini les indicateurs pour le ciblage directe qui concerne tous les ménages pauvres (agriculteurs et /ou éleveurs), les femmes et les jeunes au chômage ainsi que les ménages sans terre

Measure de automisation. Ce renforcement concerne la mise en oeuvre, l'élaboration des plans pour les OPA, la planification ainsi que l'implication de tous les groupes (hommes, femmes et jeunes) dans la prise de décision.

#### Assessment

Strenght: geopgraphic targeting is very solid and builds on the success of previous projects, including the succesfull community-based development approach. The poorest are included in the target group.

Weakness: the targeting strategy is not clearly spelled out. Key elements of the targeting strategy implemented by IFAD in Morocco, are absent or not properly described.

#### Targeting in Supervision

(Supervision Mission 11-2018) La stratégie et les critères de ciblage prévus par le PDRMA sont globalement respectés dans cette phase de démarrage du Projet et l'aspect genre et jeunes est pris en considération dans l'identification des bénéficiaires des activités d'engraissement et des futures AGR. Les agriculteurs bénéficiaires des aménagements PHM exploitent pour la plupart moins de 2 ha en irrigué. Les études d'aménagement préciseront les tailles des différentes exploitations.

Les activités du Projet, en particulier les aménagements, visent des producteurs faisant partie d'une même communauté ethnique (associations tribales de transhumants, AUEA villageoises composées de parents). Les critères de ciblage seront donc appliqués à l'échelle communautaire, et permettront privilégier une communauté par rapport à une autre en fonction de la proportion de personnes jugées vulnérables. Un ciblage à l'échelle individuelle n'est en revanche pas possible. Par exemple un point d'eau aménagé sera utilisé par tous les éleveurs transhumants ; la réhabilitation d'une séguia profitera à tous les irrigants ; les ouvrages de protection des cultures bénéficieront à tous les exploitants des terres protégées. **Score: 4**

#### Assessment

Little information is provided on targeting. The positive assessment does not justify a score of 4.

## 5. WESTERN AND CENTRAL AFRICA (WCA)

### I) GHANA

<b>RURAL ENTERPRISE PROGRAMME II (REP II)</b>	
<b>Goal, objectives and components</b>	
The overall objective of the Programme is to improve the livelihoods and income of rural poor women and men through rural small and micro enterprises supported by relevant, good quality and sustainable services. The specific objective is to increase the number of small and micro enterprises that generate profit, growth and employment opportunities.	Component 1 BDS  Component 2 Technology Promotion  Component 3 Rural Finance Services  Component4: Policy-dialogue.
<b>Targeting in Design</b>	
<b>Target area (Geographic targeting)</b>	
The aim of REP is to cover all 161 rural districts nationwide, including the 66 REP I & II districts. The Programme will focus on rural areas of Ghana. Rural poverty remains higher than urban poverty. The selection of the participating districts will be based primarily on their classification as rural by the Ministry of Local Government and Rural Development (MLGRD). The geographic expansion will be implemented on demand-driven basis in all regions and districts based on criteria that reflect their willingness to participate, readiness, and absorptive capacity.	
<b>Poverty analysis and target group definition</b>	
REP will target the “ <i>entrepreneurial poor</i> ”, i.e. members of poor rural families that are able to convert the capacity-building support from the Programme into productive assets without or with barest additional investment support. The target group is often active in or interested in the major rural support occupations to agriculture and agriculture value chains, rearing of small livestock, as well as non-farm enterprises and income generating activities at district level. Rural women are well placed to benefit significantly from agro-processing and agricultural and livestock value chain development.	
<b>Targeting Strategy and activities</b>	
<p><u>Enabling measures</u> to create an environment favourable to pro-poor MSE promotion, including: i) ensuring the mainstreaming of BACs and Sub-Committees on MSE Promotion within the district-level institutions; ii) an inclusive policy dialogue among stakeholders at district, regional and national level; iii) awareness-raising through sensitisation workshops; iv) capacity building of key actors and programme implementers.</p> <p><u>Self-targeting</u> will be achieved by providing services and skills training that respond specifically to the priorities, assets and labour capacity of poor rural entrepreneurs. The clients in a district will mainly include: i) rural poor people interested in self-employment or wage jobs but who lack the skills; ii) rural poor people with some basic skills but who may require upgrading, entrepreneurship training and financing to improve and expand their businesses; iii) existing business with the potential to grow their businesses to compete effectively in national and regional markets.</p> <p><u>Directly targeted support</u> (for example skills training and start-up kits) will be channelled to target subgroups, including unskilled apprentices in</p>	

traditional metal workshops, traditional master craft persons, popular training modules for young unskilled women and unemployed youth. Eligibility criteria will be used for selection of apprentices.

Empowerment and capacity building measures will be used to encourage the more active participation and inclusion in planning and decision-making of people who traditionally have less voice and power. Measures include: i) information and mobilisation activities; ii) business orientation seminars; iii) individual business counselling; iv) functional literacy training; v) group-based training & support to local business associations (LBA).

The targeting performance will be monitored using enhanced M&E, based on real-time district level data entry that allows tracking of clients and subgroups.

#### Assessment

Strengths: The targeting strategy is based on IFAD's targeting policy and aimed at building capacity of unskilled or poorly skilled unemployed youth.

Weaknesses: The definition of the target group is generic . Eligibility criteria are not clearly defined.

#### Targeting in Supervision

Supervision reports lack attention to poverty targeting. It only discusses outreach. Score 4.

## II) SIERRA LEONE

### RURAL FINANCE AND COMMUNITY IMPROVEMENT PROGRAMME – PHASE II (RFCIP2)

#### Goal, objectives and components

Programme goal of the proposed second phase is to reduce rural poverty and household food insecurity on a sustainable basis. The programme development objective is to improve access to rural financial services, enabling development of the agricultural sector.

Component 1: Consolidation of the rural finance system

Component 2: Project management and coordination

#### Targeting in Design

##### Target area (Geographic Targeting)

Nation-wide programme, covering all districts in Sierra Leone (13 districts, including rural areas of the Western District, outside Freetown). Chiefdoms and wards will be prioritized based on the following criteria: (i) the potential for poverty reduction and employment creation; (ii) economic potential; and (iii) coverage under the ongoing IFAD-supported operations, namely RFCIP, RCPRP and SCP-GAFSP, to build on what has already been achieved and to maximise impact.

##### Poverty analysis and target group definition

The in-depth poverty analysis does not fully inform the definition of the target group. This would comprise poor rural people, with a focus on those displaying a willingness and commitment towards adopting business-oriented principles, also defined as the **economically active poor**. This group would include those belonging to the following categories: (i) farmers (smallholders and medium-sized); and (ii) micro- and small-scale entrepreneurs. Special attention will be given to rural women and youth, using models and approaches tested under the RFCIP.

##### Targeting Strategy and activities

Self-targeting- As part of the core targeting strategy, ensuring **pro-poor and farmer-friendly financial products** will be emphasized. The project has been conceived on the basis of: i) geographical proximity to the target group; and ii) adapted products. The Project will improve the conditions and products offered by FSAs and CBs to ensure a stronger pro-poor focus and better outreach to farmers. In general the project also aims to encourage a rural financial environment with (i) better adapted terms (e.g. repayment period, reimbursement commences after one month); and (ii) lower interest rates that remain market-driven, though will also be in line with national policy. Assuming that each FSA and CB will be able to substantially extend its outreach to the community.

Quota the RFCIP2 will reach some 280,000 rural households during its 7 year span. Of these, **60% will be the poor and marginalized**, with special efforts made to tailor financial products to meet their needs.

Gender and youth mainstreaming. The programme will support gender mainstreaming, empowerment of women, and specific targeting measures of youth, to ensure maximum participation of these vulnerable groups in various activities. Tailored CB and FSA products will be developed for women and youth. **The Gender Action Learning System (GALS)**<sup>66</sup> will be adopted to promote household financial planning and savings, and more equitable decision-making. Tracking and planning incomes, expenditures and use of resources is particularly important for the poorest households in order to cope during the hunger periods. The **GALS 'Poverty Diamond'** tool will be used to help identify and target the most poor community members, by gender, as well as provide baseline information for categorisation of poverty. Targeting and sensitisation will aim at 50 percent women and 50 percent of youth to become shareholders/clients of FSAs and CBs (at present, women's participation in CBs is 38% and in FSAs it is 40%; for youth the ratio is 38%). Particular attention will be paid to women heads of households. Other measures envisaged include: ensuring gender balance in bank staff and board; providing literacy and numeracy training for women's

<sup>66</sup> GALS has been successfully implemented in Uganda and has been piloted under RCPRP (see Appendix 3 for further details).

saving/borrowing groups; ensuring outreach of poor and women in communication/sensitization campaigns.

#### Assessment

Strengths: The targeting strategy is relevant and based on key measures (e.g. tailoring the financial products to the poor; the use of GALS Poverty Diamonds etc.).

Weaknesses: The definition of the target group is generic as well as the targeting strategy. More elements should be provided to show which financial products has potential to reach the poor and how the poorest will also benefit. The risk of elite capture is high and remains unchallenged.

#### Targeting in Supervision

**Supervision Report (March 2018)** The project has reached 67.8% of target beneficiaries. Encouraging improvements have been seen in the attribution of agricultural loans, especially smallholder farmers engaged with private sector players who can guarantee inputs, technical assistance and markets. Positive progress has been made towards targets (50%) in women and youth beneficiaries. At the end of 2018 women represented 44.3% and 41.6% of active borrowers among FSAs and CBs; 44.4% of shareholders in FSAs and 43.6% of savers in CBs. Youth accounted for 38.4% and 42.8% of active borrowers at FSAs and CBs, 41% of shareholders in FSAs and 39.2% of savers in CBs.

- **Capturing indirect project beneficiaries.** Measures need to be devised to capture beneficiaries currently not accounted for, reached through farmer groups, when loans are attributed in the name of only one borrower. The same applies for better off beneficiaries acquiring loans through RFIs who in turn provide loans to their workers.
- **the Annual Outcome Survey** documents common benefits resulting from RFI beneficiary access to loans, including improvement of housing and farm as well as off-farm income generation activities leading to accumulation of assets, improved agricultural yields (especially in rice), higher income and better food security. *The report also highlights however that project appears to target mostly people within the higher poverty quintiles.*
- **Financial literacy.** In 2018 the project engaged CBs in a training session on financial literacy by integrating a short module on the *Financial Action Learning System (FALS)* tool for illiterate clients. The Annual Outcome Survey produced for the project dated January 2019 indicates that over 45% of RFI clients reached by the survey are illiterate, with the proportion being higher among women. The mission underscores the importance of integrating appropriate tools such as the one proposed in the training for illiterate clients in RFIs, starting with a small pilot in 2019.
- **Financial product development / improvement.** The mission renews its recommendation on all financial savings and loan products offered by supported RFIs being developed and / or tested with the participation of men, women and youth. Also, information generated from monitoring targeting effectiveness should serve to assess the need to adapt any of the products offered to the specific sub-groups.

#### Assessment

Strengths: good report, also addressing the problem of limited outreach to the poorest.

Weaknesses: practical suggestions on how to improve outreach to the poorest are not provided.

### III) CHAD

#### Renforcement de la Productivité des Exploitations Agropastorales Familiales et Résilience (RePER)

##### Goal, Objectives and Components

L'objectif global du RePER est d'améliorer durablement la sécurité alimentaire et nutritionnelle et les revenus des ménages ruraux dans la zone du Projet. L'objectif du développement est l'amélioration de la productivité, de la résilience et des revenus des exploitations agro-pastorales familiales ciblées.

Composante 1: Investissements productifs dans les exploitations agropastorales familiales résilientes;  
Composante 2: Renforcement du capital humain et professionnalisation des organisations des producteurs; et  
Composante 3: Coordination et gestion, suivi et évaluation.

##### Targeting in Design

##### Target area (Geographic targeting)

Le RePER concentrera ses actions autour des bassins de production agropastoraux sédentaires qui seront identifiés au sein de 10 départements, selon une logique de ciblage géographique qui prendra en compte la nécessité de couvrir des territoires homogènes à la fois pour tirer des avantages de l'existence de nombreux sites aménageables pouvant augmenter la production, assurer la sécurité alimentaire et créer des opportunités de marchés tout en assurant une bonne gestion des ressources naturelles. Les sites d'intervention seront choisis sur la base des critères déjà indiqués plus haut (voir « zone d'intervention »), et suivant un programme rigoureux de sous-ciblage.

##### Poverty analysis and Target group definition

**Groupes cibles.** Les exploitations agropastorales familiales sédentaires constituent le groupe cible prioritaires de RePER. Le RePER cible un total de 208 500 ménages ou 1 084 200 personnes soit 51 pourcent des 378 947 ménages sédentaires estimés dans les dix départements. Cependant, le nombre de bénéficiaires attendus dans les 10 départements de concentration est estimé à 146 000 ménages ou plus de 750 000 personnes, soit une moyenne de 36 pourcent de la population sédentaire totale qui est estimée à 2 115 998 de personnes réunies au sein de 378 947 sédentaires.

Ces exploitations agro-pastorales sédentaires sont classées en quatre catégories selon les résultats de l'enquête de référence du PARSAT, notamment:

- (i) *les petites exploitations familiales vulnérables (catégorie 1) ou les plus pauvres représentant 14,6 pourcent;*
- (ii) *les petites exploitations familiales (catégorie 2) considérées comme pauvres qui représentent 49,7 pourcent;*
- (iii) *les ménages moyens qui sont des producteurs faiblement intégrés vers les marchés (Catégorie 3) qui représentent 32,7 pourcent; et*
- (iv) *les exploitations familiales considérées comme riches et orientés vers les marchés (Catégorie 4) qui ne représentent que 3 pourcent des exploitations familiales rurales.*

**Les petites exploitations familiales pauvres (ii) et moyennes (iii)** sont les principaux groupes cibles du RePER et sont essentiellement caractérisées par: de faibles rendements et niveaux de productivité et de compétitivité des cultures principales (sorgo, mil, arachide, sésame); des difficultés d'accès aux facteurs de production (terre, intrants et capital); (une situation de dépendance par rapport au marché, notamment en période de soudure; une faible capacité d'organisation et; un faible niveau de revenus. La superficie moyenne cultivée par une exploitation familiale est estimée entre 2,4 ha et 3 ha dont environ 70 pourcent destiné à la culture de céréales en pluvial et en décrue, et 30 pourcent à la culture d'oléagineux et/ou de racines et tubercules (dans la zone sud du Guéra). En plus des productions pluviales, les exploitations familiales développent des activités complémentaires/alternatives, notamment le maraîchage en saison sèche, pratiqué surtout dans les bas-fonds ou en bordure de fleuves/rivières et autour du lac Fitri, et la transformation artisanale des produits agropastoraux, y compris l'extraction d'huile d'arachide et sésame, le séchage de légumes (surtout du gombo), le séchage de la viande, pratiquée essentiellement par les femmes. L'élevage (volaille, caprins et ovins) est aussi très présent dans la zone. Le projet se concentrera sur le potentiel offert par l'élevage à cycle

court, petits ruminants et volaille (poulet local), comme outil permettant aux populations rurales de la zone du projet de sortir de la pauvreté et de renforcer leur résilience.

#### Targeting Strategy and activities

**Un programme de sensibilisation** sera développé pour informer les acteurs potentiels au niveau local/départemental/régional sur les opportunités du RePER. Le RePER examinera les plans de développement local de Comité régional d'action (CRA) et les Comités départementaux d'action (CDA) (là où ils existent) pour procéder à une première identification des sites. Le projet donnera un appui à l'élaboration des plans de développement là où ils n'existent pas encore.

**Ciblage direct.** Au sein des communautés bénéficiaires, un ciblage direct à partir des organisations des producteurs (OP) existantes permettra de s'assurer de l'inclusion des groupes cibles prioritaires, notamment les exploitations agropastorales familiales plus pauvres, les femmes et les jeunes pour leur accorder l'opportunité d'accéder aux ressources et aux initiatives mobilisées par RePER. De plus la démarche participative devrait réduire les risques d'accaparement de certains avantages par des groupes plus dynamiques ou plus influents. Les femmes (actives dans la production et transformation, comprenant les jeunes femmes et celles chefs de ménage) et les jeunes (en priorité ceux qui ont des responsabilités familiales et qui sont déjà investis ou veulent s'investir aussi bien au niveau de la production que de la transformation et de la prestation de service) sont un group prioritaire.

**Autociblage.** Sur la base d'une campagne d'information/sensibilisation des communautés et avec la participation active des groupes-cibles, il sera vérifié que les activités envisagées dans chaque zone/bassin/site répondent aux besoins, aux aspirations et aux intérêts réels des exploitations familiales, des femmes et des jeunes.

**Mesures de facilitation et d'autonomisation.** Des mesures opérationnelles sont intégrées pour la prise en charge effective de la dimension genre et jeunesse de manière transversale. Cet exercice sera concrétisé dès le démarrage du Projet et pendant la mise en œuvre à travers les Plans de travail et budget annuel (PTBA) successifs dont l'exécution engage l'ensemble de l'équipe du Projet. Le RePER actualisera et adaptera la stratégie genre du PARSAT sur base des expériences, des outils et des meilleures pratiques développées au Tchad et ailleurs. Cette actualisation aura comme objectif la promotion des approches participatives inclusives, y compris le Système d'apprentissage interactif entre les sexes (Gender Action Learning System- GALS) et les méthodologies axées sur les ménages en vue de: (i) lever les contraintes limitant l'inclusion, la participation active et la responsabilisation des femmes et des jeunes (hommes et femmes) dans les différents maillons des filières agricoles de la production à la transformation et la commercialisation; (ii) créer des opportunités pouvant améliorer leurs conditions de vie et aux technologies plus performantes (machines pour le vannage, le décortilage, l'égrainage, presses à huile, séchage des produits maraîchers et de la viande, forages et réseaux de distribution d'eau) favorisant une réduction.

#### Assessment

Good strategy, unclear if outreach to the different socio-economic groups will actually be monitored.

#### Targeting in Supervision

Not available

#### Assessment

Limited info in supervision



## IV) MALI

## Rural Youth Vocational Training Employment and Entrepreneurship support Project (FIER)

## Goal, objectives and components

L'objectif de développement du Projet FIER est de faciliter l'accès des jeunes ruraux à des opportunités d'insertion et d'emplois attractifs et rentables dans l'agriculture et les activités économiques connexes. A terme, ces jeunes seront les acteurs de filières agricoles modernes, répondant à la demande du marché et résilientes aux changements climatiques.

Component 1 Capacités institutionnelles et renforcement de l'offre de formation

Component 2 Insertion et appui aux initiatives des jeunes ruraux

## Targeting in Design

## Target area (Geographic targeting)

Le ciblage géographique s'appuie sur les critères suivants :

I. niveau de pauvreté et de vulnérabilité alimentaire et nutritionnelle ;

II. priorités définies par les collectivités territoriales décentralisées ;

III. gisements d'emplois, niches entrepreneuriales et potentialités de diversification des moyens d'existence;

IV. interventions en cours ; et

V. offre potentielle de formation professionnelle et techniques, et de services d'appui conseil et d'accompagnement.

Sur la base de ces critères, une identification participative des cercles prioritaires d'intervention dans les deux régions de démarrage a été conduite avec les Conseils régionaux et les acteurs de la profession agricole. Il en est résulté un ciblage géographique circonscrit à six cercles à raison de 3 par région. Il s'agit des cercles de Kangaba, Kolonkani et Banamba dans la région de Koulikoro ; et ceux de Kolondiéba, Kadiolo et Yorosso dans la région de Sikasso.

## Poverty analysis and target group definition

Le ciblage du projet est basé sur la analyse de données de la pauvreté de les jeunes ruraux

Le Projet cible les jeunes ruraux de 15 à 40 ans en quête d'une situation professionnelle. Au sein de cette cible, il distingue deux catégories :

I. les pré-adultes de 15-17 ans pour lesquels des dispositifs de formation préprofessionnelle adaptés sont prévus, afin de les préparer à l'insertion ;

II. les jeunes âgés d'au moins 18 ans répondant à des profils ou trajectoires différents et qui seront appuyés dans leur choix soit pour initier une activité génératrice de revenus (AGR) ou promouvoir une microentreprise rurale (MER).

La population cible du Projet est estimée à 100 000 jeunes ruraux dont 50 pourcent de jeunes filles.

## Targeting Strategy and activities

formulation de critère de éligibilité, parmi les deux catégories des jeunes identifiées.

Auto-ciblage. Les aspects ciblage seront prioritairement pris en considération dès le début de la mise en œuvre de FIER. Car, cela exige une approche adaptée aux jeunes (selon leur sexe et leur âge). Le FIER privilégiera l'approche facilitation villageoise par les jeunes filles et garçons ressortissantes de leurs propres zones.

Le projet FIER ciblera en priorité les activités agricoles et para-agricoles au profit des jeunes issus de ménages ruraux pauvres, avec une attention particulière aux jeunes femmes, par la formation tant technique que professionnelle pour le succès de leurs activités d'entrepreneuriat rural et un renforcement de leur autonomie; la aide a les femmes à connaître leurs droits et bénéficier des moyens de production; programme d'alphabétisation fonctionnelle systématique pour tous les membres de tous les groupements féminins soutenus ; garantir les investissements dans le maraîchage qui ont été parmi les interventions à succès dans beaucoup de zone.

<b>Assessment</b>
la strategie du ciblage de jeune filles est bien détaillé.
<b>Targeting in Supervision</b>
(Mai 2018) L'inclusion des jeunes de 15-17 ans non scolarisés demeure difficile, ce qui se reflète dans la faible demande des parcours préprofessionnels qui ont été ouverts aux plus de 18 ans. La méthodologie de facilitation améliorée envisage la 11/29 sensibilisation des familles et l'utilisation de techniques d'animation plus participatives et dynamiques. Mais elle n'a pas encore commencé dans les nouveaux villages. Le projet doit aussi échanger sur cette question avec les autorités villageoises dès l'introduction des animateurs, et de procéder à un recensement des jeunes de cette tranche d'âge afin de valider les données utilisées dans le ciblage des villages d'intervention. La mise en oeuvre de ces mesures tarde à se concrétiser. La mission recommande que cette question soit analysée avant la mi-parcours pour trouver des recherches des solutions aptes à retenir les jeunes de cette tranche d'âge. La mise en place de systèmes d'épargne et de petits crédits adaptés aux plus jeunes, pourrait par exemple être étudiée avec l'appui du PMR. Rating: 4
<b>Assessment</b>
Les principale problem du ciblage des juvenes agee 15-17 sont analisee et des solutions potentielles sont proposé

## V) ANGOLA

Agriculture Recovery Project, ARP	
Goal, objectives and components	
The project development goal is to contribute to improved food and nutrition security of targeted communities. The project development objective (PDO) is to restore the productive assets and capacity of households affected by recurrent droughts.	Component 1 sustainable livelihood recovery Component 2 Project Coordination and management
<b>Targeting in Design</b>	
<b>Target area (Geographic targeting)</b>	
The ARP will target eight municipalities from three provinces – Benguela, Cunene and Huila. These three provinces are situated in southwestern Angola and have suffered repeated El Niño droughts during 2011-2016. More recently, however, Cunene province in particular has experienced the opposite extreme condition, La Niña, characterized by localized flooding. This situation has heightened the fragility of the area's population which lives, primarily, from crop and livestock production.	
<b>Poverty analysis and target group definition</b>	
The core ARP target group will consist of 8,000 households (representing 48,000 people); they will primarily be low-income households that work in farming or pastoralism and/or are members of the farmer field schools (FFSs) set up during the emergency programmes. Many of the target households have benefited/are benefiting from emergency interventions by the Angolan Government and some of its development partners.	
<b>Targeting Strategy and activities</b>	
It is only stated that the project will take into consideration the ethnic and economic aspects of the population, especially during targeting of beneficiaries by setting very clear selection criteria, widely agreed upon.	
Assessment	
The targeting strategy is not fully developed.	
Targeting in Supervision	
Not available	