



Invertir en la población rural

Junta Ejecutiva

137.º período de sesiones

Roma, 13 a 15 de diciembre de 2022

Política del FIDA de Focalización en la Pobreza (2022)

Signatura: EB 2022/137/R.5

Tema: 4 b) i)

Fecha: 1 de diciembre de 2022

Distribución: Pública

Original: Inglés

Para aprobación

Referencias útiles: Política del FIDA de focalización en los pobres de las zonas rurales ([EB 2006/88/R.2/Rev.1](#)); Informe de la Consulta sobre la Duodécima Reposición de los Recursos del FIDA ([GC 44/L.6/Rev.1](#)).

Medida: Se invita a la Junta Ejecutiva a aprobar la Política de Focalización en la Pobreza.

Preguntas técnicas:

Jyotsna Puri

Vicepresidenta Adjunta

Departamento de Estrategia y Conocimientos

Correo electrónico: j.puri@ifad.org

Tom Mwangi Anyonge

Director, *a. i.*

División de Medio Ambiente, Clima, Género e Inclusión Social

Correo electrónico: t.anyonge@ifad.org

Para más información sobre la Política de Focalización, visite

<https://www.ifad.org/es/-/ifad-targeting-policy-reaching-the-rural-poor-2>

Índice

Resumen	ii
I. Introducción	1
II. Objetivos y alcance de la Política	3
III. Dónde radica la diferencia	4
IV. Grupo objetivo del FIDA	5
V. Principios rectores para determinar el grupo objetivo, llegar hasta él, beneficiarlo y empoderarlo eficazmente	6
A. Principios rectores del diseño	6
B. Principios rectores de las asociaciones	7
C. Principios rectores de la gestión orientada a los resultados	8
VI. Puesta en práctica de la política	9
A. Marco de diagnóstico	9
B. Respuestas estratégicas y programáticas	9
C. Marco de seguimiento y evaluación	10
VII. Rendición de cuentas de los resultados y medición del progreso	11
A. Teoría del cambio para la Política	11
B. Rendición de cuentas de los resultados	11
Anexos	
I. Enfoques y métodos de focalización	
II. Consecuencias a efectos de los instrumentos del FIDA	
III. Teoría del cambio	

Resumen

1. Como consecuencia de una serie de cambios importantes acaecidos en el contexto mundial y en el FIDA, el Fondo se comprometió a actualizar su Política de Focalización. En la Política se recoge la definición del grupo objetivo; los principios rectores para determinar el grupo objetivo, llegar hasta él, beneficiarlo y empoderarlo; una amplia orientación sobre la aplicación en el contexto de los instrumentos operacionales del Fondo, y mecanismos de aplicación de medidas y rendición de cuentas en la aplicación de la Política.
2. La Política define el grupo objetivo del FIDA como las personas en situación de pobreza en las zonas rurales y las poblaciones vulnerables en riesgo de caer en la pobreza de la geografía rural, dando prioridad continua a las más pobres y excluidas, especialmente a quienes sufren inseguridad alimentaria. Las personas en situación de pobreza forman un grupo heterogéneo y a menudo no encajan fácilmente en categorías sociales predefinidas. La pobreza se manifiesta en muchas dimensiones diferentes, y varía considerablemente de un país a otro. Se trata de un factor de exclusión y de una consecuencia de esta, y guarda una relación estrecha con la vulnerabilidad. Las poblaciones que viven en contextos de pobreza rural y fragilidad suelen depender desproporcionadamente de estrategias de subsistencia precarias. Están extremadamente expuestas a perturbaciones debidas al cambio climático, la degradación del medio ambiente y los conflictos; cuando se produce una perturbación disponen de escasos mecanismos de respuesta para hacerle frente y se ven arrastradas en mayor medida a los círculos viciosos de la pobreza. La combinación de riesgo y vulnerabilidad convierte a la pobreza en un fenómeno muy dinámico. Algunos años, los hogares mejoran sus ingresos, pero siguen siendo vulnerables a la recaída en la pobreza.
3. La focalización debe contemplarse a lo largo de todo el ciclo de los programas y proyectos. A fin de garantizar que el FIDA alcance, beneficie y empodere a su grupo objetivo, en la Política se establecen los principios rectores del diseño (hacer frente a la falta de empoderamiento, los obstáculos a la participación, las múltiples desigualdades que se entrecruzan, el riesgo y la vulnerabilidad); la participación (asumir un papel de liderazgo en la defensa de las poblaciones rurales en situación de pobreza, a través del diálogo sobre políticas con los Gobiernos nacionales y con otros asociados para el desarrollo a escala local, regional e internacional), y la gestión orientada a los resultados (adoptar un enfoque adaptativo, basado en datos empíricos y en el aprendizaje, para asegurarse de que la focalización permita hacer un uso óptimo de los recursos).
4. Estos principios rectores deben ponerse en práctica por medio de los tres elementos centrales de los procesos del FIDA: el marco de diagnóstico, las intervenciones estratégicas y programáticas, y los marcos de seguimiento y evaluación.
5. La política tendrá una vigencia de 10 años, con dos objetivos estratégicos:
 - Objetivo estratégico 1: El FIDA será un abanderado de las necesidades, prioridades y aspiraciones de la población rural en situación de pobreza.
 - Objetivo estratégico 2: El FIDA aumentará su alcance e impacto sobre la población rural en situación de pobreza y sobre quienes se hayan quedado atrás, a fin de impulsar la transformación rural y reducir sus desigualdades.
6. Esta política a 10 años se aplicará mediante una sucesión de planes de acción trienales, que incluirán indicadores y metas pormenorizados. Los resultados se recogerán en el informe sobre los temas transversales del FIDA.

Política del FIDA de Focalización en la Pobreza (2022)

I. Introducción

1. En el Informe de la Consulta sobre la Duodécima Reposición de los Recursos del FIDA (FIDA12), el Fondo se comprometió a actualizar su política de focalización, motivado por una serie de cambios importantes que se habían producido en el contexto mundial y en el propio FIDA, a saber:
 - **Compromisos renovados y nuevas prioridades.** La Agenda 2030, con su énfasis en la naturaleza multidimensional de la pobreza y su promesa de no dejar a nadie atrás, ha subrayado la necesidad de redoblar los esfuerzos para llegar a las personas que viven en situación de pobreza extrema y mejorar su vida. En este sentido, y con el fin de profundizar y ampliar su impacto, el FIDA se ha comprometido a ampliar sus esfuerzos en lo relativo a la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, el empleo decente de los jóvenes del medio rural, su actuación con respecto las personas con discapacidad y la rendición de cuentas y el compromiso.
 - **Mayor urgencia de la pobreza, la inseguridad alimentaria y la desigualdad.** El mundo se enfrenta a múltiples retos globales relacionados con la alimentación, la energía y las finanzas, muchos de los cuales están impulsados por el cambio climático y los conflictos prolongados. Incluso antes de la pandemia, se preveía que el número de personas que padecen hambre aumentaría de 785 millones a 820 millones entre 2015 y 2018¹. Los avances que se han logrado con tanto esfuerzo en la reducción de la pobreza mundial han sufrido un retroceso por primera vez en una generación como consecuencia de la pandemia de COVID-19 y las subsiguientes crisis mundiales del precio de los alimentos y el combustible. Se estima que, en 2022, la cifra de personas en situación de pobreza extrema (es decir, con menos de USD 1,90 al día) será entre 75 y 95 millones superior a la prevista sin estas crisis, y las desigualdades socioeconómicas aumentan dentro de los países y entre ellos.
 - **Aumento de la fragilidad y necesidades constantes concentradas en las poblaciones rurales.** El número de conflictos violentos ha aumentado en el último decenio, y esos conflictos se han vuelto más persistentes, lo que ha provocado niveles de desplazamientos forzados sin precedentes. El cambio climático y la degradación del medio ambiente también están contribuyendo a aumentar la fragilidad en todo el mundo. La pobreza extrema sigue concentrándose en las zonas rurales, a pesar de haber aumentado la migración a las ciudades. Casi el 90 % de las personas extremadamente pobres del mundo se encuentran en zonas rurales, y un número cada vez mayor corre el riesgo de caer en la pobreza².
 - **Cambios en el contexto financiero mundial.** Aunque el volumen total de la asistencia oficial para el desarrollo ha aumentado, sigue existiendo un importante déficit de financiación para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 1 y 2, y las asignaciones destinadas a la agricultura han experimentado un estancamiento. El FIDA puede utilizar su condición de institución financiera internacional (IFI) para movilizar financiación adicional, a veces trabajando con agentes ajenos al grupo objetivo, como el sector privado, cuando esto pueda facilitar la transformación rural inclusiva. En la FIDA12 también se asumió el compromiso de ampliar el alcance de la

¹ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2019). [El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo](#).

² Lakner *et al.* (2022): "How Much Does Reducing Inequality Matter for Global Inequality?", Journal of Economic Inequality.

financiación mundial para el clima a fin de apoyar las respuestas de adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos, y de intensificar la atención a la sostenibilidad ambiental y la protección de la biodiversidad.

- **Evolución de los contextos de políticas y de ejecución.** En el último decenio se han producido importantes avances en las políticas, los programas y los sistemas nacionales de lucha contra la pobreza a través de la protección social³, así como en la calidad y la disponibilidad de datos para mejorar la focalización. Estos avances se han visto reforzados por la respuesta a la pandemia, que ha impulsado rápidas inversiones en los registros sociales y en sistemas más amplios, como los importantes avances que se han producido en las tecnologías digitales^{4,5}. Al mismo tiempo, existe un creciente reconocimiento de la necesidad de transformar los sistemas alimentarios para que sean inclusivos y sostenibles, y de invertir en los eslabones intermedios de la cadena de valor agropecuaria para hacer frente a las causas de la pobreza entre los productores en pequeña escala.
- **Enseñanzas extraídas de la aplicación.** La Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) ha formulado recientemente algunas recomendaciones importantes sobre la aplicación de la política de focalización hasta la fecha⁶. Con respecto a la definición, estas incluyen diferenciar más claramente entre quienes constituyen el objetivo y otros que son proveedores de servicios o intermediarios, al tiempo que se garantiza que los esfuerzos dirigidos a la incorporación transversal de la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y el empleo de los jóvenes del medio rural no lleven a la inclusión de las mujeres o los jóvenes de manera genérica, sino que se priorice a quienes se encuentran marginados y viven en situación de pobreza. Con respecto al proceso de diseño, los cambios han llevado a que la focalización, considerada a menudo como una cuestión de cumplimiento, se sitúe en el centro mismo de las decisiones de diseño. Es necesario redoblar los esfuerzos en la fase de diseño de los proyectos para garantizar que se realice un análisis oportuno y de calidad del contexto de la pobreza y que los diseños se lleven a cabo en consulta y de forma participativa. Debe fortalecerse la capacidad técnica del FIDA y del personal de ejecución de los proyectos con respecto a la focalización, así como los mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas.
- **Partir de los aciertos.** El FIDA ocupa desde hace tiempo una posición de liderazgo en el fomento de la participación y el empoderamiento de los productores en pequeña escala. Se encuentra a la vanguardia de las innovaciones dirigidas a promover enfoques de carácter transformador en materia de género e intervenciones basadas en modelos de graduación que le han ayudado a focalizarse eficazmente en la población que vive en situación de pobreza rural. Las inversiones en infraestructuras rurales y servicios públicos también constituyen una forma eficaz de reducir la desigualdad y la pobreza en el medio rural.

³ Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2021). [Informe mundial sobre la protección social 2020-2022](#). Ginebra: OIT.

⁴ Palomo *et al.* (2022): "[Protección social y respuesta al COVID-19 en América Latina y el Caribe: Innovaciones en los sistemas de registro y pago](#)". Informe de investigación N.º 63. Brasilia y Ciudad de Panamá: Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Oficina Regional del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia para América Latina y el Caribe.

⁵ Lowe, C. (2022): [The digitalisation of social protection before and since the onset of Covid-19: Opportunities, challenges and lessons](#). Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.

⁶ IOE (2022): Nota de síntesis de evaluación y documento expositivo sobre focalización de 2018 preparado para el Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA.

2. La Política del FIDA de Focalización en la Pobreza (2022) debe aprovechar todas estas corrientes mundiales de lucha contra la pobreza, financiación, formulación de políticas y programación, manteniendo al mismo tiempo una clara definición de las personas y comunidades que conforman el objetivo final de su labor.

II. Objetivos y alcance de la Política

3. Este documento de política tiene como objetivo aportar:
 - una definición clara del grupo objetivo del FIDA (“quién”) y una interpretación conceptual actualizada de la pobreza;
 - principios generales para guiar las operaciones dirigidas a determinar el grupo objetivo, llegar hasta él, beneficiarlo y empoderarlo (“qué”);
 - orientaciones generales sobre la aplicación en el contexto de los instrumentos operacionales del Fondo (“cómo”), y
 - mecanismos de aplicación de medidas y rendición de cuentas (“cómo se cuantificarán los logros”).
4. La Política tiene dos objetivos estratégicos:
 - Objetivo estratégico 1: El FIDA será un abanderado de las necesidades, prioridades y aspiraciones de la población rural en situación de pobreza.
 - Objetivo estratégico 2: El FIDA aumentará su alcance e impacto sobre la población rural que vive en situación de pobreza y sobre quienes se han quedado atrás, a fin de impulsar la transformación rural y reducir sus desigualdades.
5. Esta Política tendrá una duración de 10 años, de 2023 a 2032, que abarcará tres períodos de reposición. Por tanto, está previsto que mantenga su vigencia hasta después de la Agenda 2030, cuando se revisará para reflejar los cambios de contexto que sean necesarios.
6. Servirá de política general para las demás políticas centradas en las personas, como la Política de Actuación en relación con los Pueblos Indígenas, la Estrategia para la Inclusión de la Discapacidad 2022-2027, la Estrategia para la Colaboración con el Sector Privado, la Estrategia y Plan de Acción sobre el Medio Ambiente y el Cambio Climático 2019-2025, el Marco Integrado para la Obtención de Préstamos y la Estrategia sobre Biodiversidad 2022-2025.
7. **Definición de focalización.** La definición de focalización del FIDA es más amplia que la que suele utilizarse en otras organizaciones y en otros contextos, ya que tiene un significado tanto estratégico como operacional.
 - **Desde el punto de vista estratégico,** la focalización se refiere a la asignación de recursos para garantizar que la programación de los fondos se realice de forma coherente con el mandato del FIDA. Esta Política se centra en la focalización *en el marco* de los programas en los países y en la fundamentación de las iniciativas institucionales, tanto nuevas como existentes. No contempla la asignación de recursos a los países mediante el Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados ni el Mecanismo de Acceso a Recursos Ajenos.
 - **Desde el punto de vista operacional,** la focalización en la pobreza se define tradicionalmente como el proceso por el cual los recursos se dirigen a personas definidas como pobres con arreglo a criterios de admisibilidad (como la focalización geográfica, la autofocalización y la focalización directa). El FIDA amplía esta definición para englobar el amplio conjunto de medidas —incluidos todos los aspectos del diseño y la ejecución— que

incluyen o excluyen a las personas de las intervenciones de los proyectos y garantizan que los proyectos de inversión del FIDA sean pertinentes y eficaces a la hora de alcanzar, beneficiar y empoderar al grupo objetivo.

III. Dónde radica la diferencia

8. Si bien muchos aspectos de la Política aprobada por la Junta Ejecutiva en 2006 (documento [EB 2006/88/R.2/Rev.1](#)) mantienen su vigencia y se trasladan al presente documento, algunos cambios importantes diferencian la política actualizada de la anterior en respuesta a los cambios en el contexto, entre ellos los siguientes:

- **Adaptación al marco de los ODS** y al principio transversal de “no dejar a nadie atrás”, dando prioridad a quienes viven en condiciones de extrema pobreza y a los más excluidos.
- **Adaptación de la Política y la definición de grupo objetivo a los temas transversales que el FIDA debe incorporar de forma prioritaria**, a saber, cambio climático, género, nutrición y juventud, de manera que las mujeres y los jóvenes no se incluyan como grupos monolíticos, sino que encajen en la definición del grupo objetivo.
- **Articulación de la definición de grupo objetivo del FIDA en la intersección de múltiples factores de pobreza**, como el género, la discapacidad, la identidad cultural, la edad, la lejanía, la degradación ambiental y la exposición a una mayor variabilidad climática, y centrarse no solo en los pobres, sino también en quienes corren el riesgo de convertirse en pobres, con el fin de combatir los factores que subyacen a la pobreza en las zonas rurales.
- **Enquadramiento de la focalización en el marco del entendimiento de un uso óptimo de los recursos**⁷, donde se reconozca el elevado costo de la focalización al tiempo que se elabora un sólido argumento económico en favor de la focalización en los más pobres y marginados. Las consideraciones relativas a la economía y la eficiencia deben equilibrarse con la eficacia y la equidad para lograr la optimización de los recursos en su conjunto.
- **Inclusión de una teoría del cambio y fortalecimiento de la rendición de cuentas** de cara al aprendizaje y la gestión adaptativa.
- **El aprovechamiento de las asociaciones, los datos y los sistemas**, que incluye la intensificación de la colaboración con los sectores dedicados a la protección social, el uso de datos empíricos nacionales y mundiales, el diálogo sobre políticas y la defensa de quienes viven en situación de pobreza rural, así como el uso de la condición de IFI del FIDA para movilizar a otros agentes, como el sector privado, también contribuirán a impulsar la transformación rural y del sistema alimentario de manera inclusiva y sostenible.
- **Renovación de los principios y las medidas de focalización** para garantizar que se determine, alcance, beneficie y empodere al grupo objetivo del FIDA de manera inclusiva, equitativa y sostenible.

⁷ El FIDA articula la optimización de recursos en torno a las “4E”: economía, eficiencia, eficacia y equidad. El uso óptimo de los recursos consiste en encontrar el equilibrio adecuado entre estas cuatro dimensiones y no puede valorarse mediante ninguna de ellas de forma aislada.

IV. Grupo objetivo del FIDA

9. El grupo objetivo en general puede resumirse de la manera siguiente:

El grupo objetivo del FIDA son las personas que viven en situación de pobreza en las zonas rurales y las poblaciones vulnerables en riesgo de caer en la pobreza de la geografía rural, dando prioridad continua a las más pobres y excluidas, especialmente a quienes sufren inseguridad alimentaria.

10. Los objetivos de transversalización del FIDA permiten precisar mejor las prioridades de focalización dentro de este amplio y diverso grupo y promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, mejorar la nutrición, crear empleo rural para los jóvenes y aumentar la resiliencia al cambio climático. Los objetivos de la intensificación de la actuación respecto de las personas con discapacidad y del fortalecimiento de los compromisos con los Pueblos Indígenas también refuerzan la atención dedicada a las personas más marginadas.
11. Es importante distinguir entre el grupo objetivo del FIDA y otros agentes, como los proveedores de servicios, los empleadores o los intermediarios, que también pueden ser incluidos en la programación y beneficiarse de ella. Estos otros grupos deben incluirse siempre, de manera que se maximicen los beneficios para el grupo objetivo del FIDA. En consonancia con la Estrategia para la Colaboración con el Sector Privado (2019-2024), este enfoque también se aplica a las innovaciones encaminadas a aumentar la colaboración con diferentes tipos de agentes del sector privado que pueden ayudar a impulsar la transformación rural y, al mismo tiempo, fomentar la reducción de la pobreza rural y las desigualdades rurales y urbanas en general.
12. Las personas en situación de pobreza forman un grupo heterogéneo y, a menudo, no encajan fácilmente en categorías sociales predefinidas, ya que los factores económicos, sociales, políticos y ambientales que impulsan la privación y conforman la pobreza difieren de un país a otro. Es preciso entender el concepto de pobreza del FIDA para determinar el grupo objetivo específico en cada contexto, reconociendo los aspectos siguientes:
- **Carácter multidimensional de la pobreza.** La pobreza se manifiesta en muchas dimensiones diferentes, y varía considerablemente de un país a otro en el grado de pobreza de ingresos frente a otras dimensiones, como la inseguridad alimentaria, la desnutrición y el acceso a servicios básicos como el agua y el saneamiento.
 - **Intersección de factores de vulnerabilidad y exclusión.** La pobreza es a la vez un factor de exclusión y su resultado, que refuerza las desigualdades en el acceso y el control con respecto a los recursos y las oportunidades. Estas desigualdades suelen estar condicionadas, entre otros factores, por los ingresos, los activos, el género, la edad, el origen étnico y la situación de discapacidad.
 - **Precariedad de los medios de vida.** La pobreza y la vulnerabilidad están íntimamente relacionadas. Las poblaciones que viven en contextos de pobreza rural y fragilidad, incluidos los productores en pequeña escala, suelen depender de manera desproporcionada de estrategias de subsistencia precarias. Están muy expuestas a las perturbaciones debidas al cambio climático, la degradación del medio ambiente y los conflictos. Tienen escaso acceso a las infraestructuras públicas, los servicios públicos y las inversiones. A menudo tienen un acceso y control de los recursos limitado, derechos de tenencia inseguros, un capital social limitado y un estado nutricional deficiente, y diversifican sus ingresos por necesidad. En consecuencia, cuando se produce una perturbación, disponen de escasos mecanismos de respuesta para hacerle frente y se ven arrastradas a los círculos viciosos de la pobreza.

- **Carácter dinámico de la pobreza.** La combinación de riesgo y vulnerabilidad convierte a la pobreza en un fenómeno muy dinámico, ya que algunos hogares pueden mejorar sus ingresos en algunos años, pero siguen siendo vulnerables a recaer en la pobreza —incluso más profundamente— cuando se producen perturbaciones. Salir de la pobreza de forma sostenida requiere una considerable acumulación de activos y un cambio en las estrategias de medios de vida. Es algo que lleva tiempo y que no puede juzgarse por el simple hecho de “salir de la pobreza” en un único período de medición.

V. Principios rectores para determinar el grupo objetivo, llegar hasta él, beneficiarlo y empoderarlo eficazmente

13. Esta concepción del grupo objetivo del FIDA tiene importantes consecuencias operacionales. La finalidad de esta Política no es ofrecer orientaciones detalladas, que se facilitarán por separado en unas directrices operacionales actualizadas. No obstante, hay algunos principios rectores importantes sobre el diseño, la creación de asociaciones y la gestión orientada a los resultados.

A. Principios rectores del diseño

Adoptar un enfoque centrado en las personas para determinar el grupo objetivo específico y diseñar intervenciones que promuevan su participación y satisfagan sus necesidades.

14. La focalización va más allá de los criterios de admisibilidad y debe tenerse en cuenta a lo largo de toda la fase de diseño. Ello entraña:
 - **Hacer frente a la falta de empoderamiento.** Con frecuencia, la pobreza está relacionada con la falta de oportunidades, la indefensión, la escasa confianza en sí mismo y el menoscabo de las opiniones de las personas. Los proyectos del FIDA seguirán creando las estructuras y los espacios para la participación activa e informada de las personas en situación de pobreza, de manera que puedan colaborar en la búsqueda de sus propias soluciones de desarrollo, reivindicar sus derechos, hacer frente a las normas sociales perjudiciales y ampliar su influencia en las políticas e instituciones públicas.
 - **Reconocer y eliminar los obstáculos a la participación.** En las zonas rurales, muchas personas se quedan atrás debido a los enormes obstáculos que restringen las oportunidades y la capacidad de participar en los mercados, como la extremadamente baja tolerancia al riesgo, las pesadas cargas domésticas y las graves carencias de servicios básicos. Los diseños deben reconocer y hacer frente a estos obstáculos con elementos como: la provisión de infraestructuras y servicios rurales; el apoyo a las necesidades inmediatas de consumo o la vinculación con programas de asistencia social; la posibilidad de una participación flexible para dar cabida a diversas estrategias de medios de vida; la garantía de protección frente a los riesgos adversos en caso de que las actividades no surtan efecto, y la atención a las cargas domésticas de las mujeres. En algunos casos, el grupo objetivo también puede necesitar instrumentos que vayan más allá de los que el FIDA tiene a su disposición. En esos casos, deberían establecerse colaboraciones con otros programas u organismos con ventajas comparativas en esas esferas.
 - **Incluir a las personas que se enfrentan a múltiples desigualdades que se entrecruzan y tienen más probabilidades de quedarse atrás.** El grupo objetivo del FIDA incluye a la población rural que se reconoce que vive en el umbral de pobreza nacional o por debajo de ese umbral, o que vive por

encima pero es vulnerable a situarse bajo ese umbral, y que se enfrenta a múltiples fuentes de privación y desigualdad que se refuerzan mutuamente. Ello incluye a quienes son pobres en otras dimensiones, como la seguridad alimentaria o el acceso a servicios y oportunidades básicos (por ejemplo, financiación, crédito, mercados, inversiones públicas, servicios sociales). Algunos ejemplos de grupos en situación de pobreza y que suelen estar especialmente marginados son las mujeres y los jóvenes, los Pueblos Indígenas, los pastores, las minorías étnicas, las personas con discapacidad y las personas afectadas por contextos de fragilidad debido al cambio climático, la degradación ambiental o los conflictos.

- **Reconocer la naturaleza dinámica de la pobreza y la importancia de afrontar la vulnerabilidad.** Al planificar el proceso y los enfoques de focalización se deberá tener en cuenta la naturaleza dinámica de la pobreza, especialmente en contextos de fragilidad. Deberán disponerse mecanismos que permitan adoptar medidas de focalización en respuesta a las perturbaciones, entre otros, sistemas de alerta temprana y mecanismos para ampliar de escala las intervenciones a las personas vulnerables a caer en la pobreza.
- **Permanecer centrado en el grupo objetivo, incluso cuando en el diseño de los proyectos se incluyan también otros grupos.** Habrá casos, como se prevé en la Estrategia para la Colaboración con el Sector Privado 2019-2024, en que se incluya en las intervenciones del FIDA a personas en mejor situación económica, como proveedores, empleadores, líderes o innovadores. En otros casos, para evitar conflictos o mejorar el bienestar y la resiliencia de la comunidad en su conjunto, será conveniente la focalización geográfica y comunitaria, en lugar de la focalización en los hogares dentro de las zonas de los proyectos. En esos casos, los proyectos deberán mostrar claramente, sobre la base de su teoría del cambio, cómo se beneficiará el grupo objetivo del FIDA en última instancia, incluidas las personas más pobres.

B. Principios rectores de las asociaciones

Asumir un papel de liderazgo en la defensa de las poblaciones rurales en situación de pobreza a través del diálogo sobre políticas con los Gobiernos nacionales y con otros asociados para el desarrollo a escala local, regional e internacional.

15. Esto deberá englobar:

- **Armonización, negociación y creación de capacidad con los Gobiernos en materia de políticas y estrategias de reducción de la pobreza.** En consonancia con su modelo basado en los países, las intervenciones del FIDA deben armonizarse con las políticas nacionales en las esferas de intervención pertinentes y contribuir a su aplicación. Los procesos de diagnóstico se llevarán a cabo en colaboración con los Gobiernos, incluidos los organismos nacionales de estadística y los sistemas de datos agrícolas, y se realizará un examen riguroso de las políticas para garantizar una visión común y el compromiso con los objetivos de reducción de la pobreza y el grupo objetivo que se hayan determinado.
- **Fortalecimiento de los sistemas gubernamentales destinados a la inclusión.** La existencia de múltiples sistemas paralelos de focalización entre sectores puede socavar la capacidad local de adopción de decisiones y de Gobierno. Siempre que sea posible, los proyectos del FIDA utilizarán, o al menos se armonizarán con los enfoques y sistemas de focalización gubernamentales, y contribuirán a fortalecer la capacidad institucional para realizar intervenciones en favor del grupo objetivo en el presente y el futuro.

- **Priorización de la participación a través de procesos consultivos y basados en la demanda.** Las personas de las zonas rurales que viven en situación de pobreza, junto con sus comunidades y organizaciones, son asociados que actúan como corresponsables y encargados de la toma de decisiones, pero también como ejecutores y proveedores de servicios que pueden llegar hasta el último escalón de la ejecución. El FIDA posee una larga y consolidada experiencia en procesos participativos, como se refleja, por ejemplo, en su marco de participación ciudadana, el Foro Campesino y el Foro de los Pueblos Indígenas. Estos esfuerzos se complementarán con el aumento del compromiso y la asociación con las organizaciones de jóvenes del medio rural y de agricultores, así como con las organizaciones de personas con discapacidad a escala nacional, regional y mundial.
- **Fortalecimiento de las asociaciones y establecimiento de otras nuevas.** También deberá procurarse seleccionar y trabajar con asociados con intereses afines a todos los niveles para lograr una comprensión común de la dinámica de la pobreza rural en los diferentes contextos y de los enfoques de focalización que puedan dar buenos resultados. La idea central debería ser forjar asociaciones innovadoras y complementarias para llegar a las personas del grupo objetivo a las que el FIDA no puede atender con los instrumentos de que dispone.

C. Principios rectores de la gestión orientada a los resultados

Adoptar un enfoque adaptativo en la ejecución, basado en datos empíricos y en el aprendizaje.

16. Esta labor incluirá:

- **Garantizar un enfoque en los resultados de la focalización a lo largo del ciclo del proyecto.** Se debe hacer un esfuerzo para poner a prueba, evaluar, documentar e intercambiar las enseñanzas extraídas de los enfoques que han dado buenos resultados y de los que no han dado buenos resultados en la focalización de los grupos que tienen mayor probabilidad de quedarse atrás y en la reducción de las desigualdades rurales, incluida la colaboración con los sectores dedicados a la protección social y el uso de los sistemas de información geográfica (SIG).
- **Integrar el empoderamiento y la participación en los procesos de gestión.** Durante la ejecución deberán aprovecharse los mecanismos que permitan recabar opiniones y comentarios con objeto de promover la transparencia y la inclusión y de forjar consensos.
- **Evaluar la focalización en función del uso óptimo de los recursos.** Las decisiones relativas a la focalización tienen importantes consecuencias para el uso óptimo de los recursos del FIDA. La focalización conlleva inevitablemente contrapartidas, que deben sopesarse de forma transparente y exhaustiva. Llegar al grupo objetivo no solo debe considerarse desde el punto de vista de los costos y de la eficiencia con que se utilizan los recursos, sino también de su eficacia para alcanzar el objetivo del FIDA de mejorar la vida de la población rural situación de pobreza y potenciar la transformación rural y de los sistemas alimentarios.
- **Garantizar el aprendizaje interno continuo y la creación de capacidad.** El cumplimiento de esta Política requerirá la generación continua de conocimientos y la creación de capacidad individual en toda la organización. En este contexto, será importante aprovechar los sistemas de datos y las evaluaciones del impacto del FIDA para plantear y responder a

las siguientes cuestiones: en qué medida está el FIDA garantizando la transformación de las zonas rurales, qué funciona (y por qué), qué no funciona (y por qué), para quién y en qué medida.

VI. Puesta en práctica de la política

17. Si bien los pormenores del "cómo" se expondrán en las directrices operacionales revisadas, en la propia Política se incluyen dos aspectos fundamentales. El primero es una descripción general de la focalización en los procesos estratégicos y de diseño del FIDA, que se presenta en esta sección; el segundo es un resumen de las implicaciones de la política a efectos de los instrumentos del FIDA, que figura en el anexo II.
18. Los procesos estratégicos y de diseño del FIDA se componen de tres elementos básicos: el marco de diagnóstico, las respuestas estratégicas y programáticas y el marco de seguimiento y evaluación. Estos elementos diferirán en cuanto a escala y grado de focalización dependiendo del instrumento (es decir, si se trata de una estrategia en el país o de un proyecto específico), pero los principios generales son similares.

A. Marco de diagnóstico

19. El fundamento del enfoque del FIDA es una comprensión rigurosa de la naturaleza, las condiciones y los factores de la pobreza en los países en que trabaja. Las constataciones de esta labor de diagnóstico serán claramente específicas del país y del contexto de los proyectos y se fundamentarán en una combinación de datos nacionales, del FIDA y externos sobre la pobreza, datos del SIG que muestren los correlatos fisiográficos y de otro tipo de la pobreza, y un análisis participativo de la pobreza y los medios de vida. El proceso conlleva los pasos siguientes:
 - **Determinar los parámetros de la transformación estructural inclusiva rural y del sistema alimentario y los factores que la impulsan**, así como los retos y las oportunidades para que los centros de crecimiento rural inclusivo puedan impulsar y propiciar transformaciones rurales justas y sostenibles. Este proceso de diagnóstico debe reflejar la complejidad de mejorar de forma sostenible la vida de la población rural situación de pobreza y de quienes son vulnerables a ella en todas las etapas de los sistemas alimentarios.
 - **Elaborar un perfil de las poblaciones rurales** y su distribución por niveles de pobreza, basándose en indicadores nacionales multidimensionales y de pobreza de ingresos e incluir datos sobre seguridad alimentaria y nutrición. Los perfiles deben reflejar la diversidad en cuanto a estrategias de medios de vida, sistemas de producción agrícola, riesgos, vulnerabilidades climáticas y mecanismos conexos para afrontarlas, y deben señalar categorías que se entrecrucen e incluyan grupos y contextos específicos.
 - **Evaluar el entorno institucional y en el ámbito de las políticas.** La evaluación debe centrarse en el entorno en la medida en que afecta al grupo objetivo propuesto, y determinar las actividades de otros asociados, como ministerios públicos (incluidos los que tienen un mandato de desarrollo social), ONG, organizaciones de la población rural y donantes, a fin de determinar posibles asociados.

B. Respuestas estratégicas y programáticas

20. Una vez que se comprende el contexto de la pobreza y de política, el siguiente paso es articular las respuestas estratégicas y programáticas con respecto a la focalización. El proceso conlleva los pasos siguientes:

- **Determinar el grupo objetivo y definir las medidas, enfoques y actividades para llegar a él.** Hay que tener en cuenta dos aspectos clave del diseño: i) la naturaleza de las intervenciones que se llevarán a cabo y, en particular, los obstáculos a la participación de quienes viven en situación de pobreza, y ii) los criterios específicos de admisibilidad y los enfoques de focalización que se utilizarán. Se describen algunos enfoques de probada eficacia, y en el anexo I se exponen las ventajas y desventajas de las distintas opciones para los diferentes contextos.
- **Definir vías de empoderamiento diferenciadas en la teoría del cambio.** Las oportunidades de participación y los obstáculos que la dificultan (por ejemplo, activos, tolerancia al riesgo, necesidades inmediatas, carga de los cuidados) que se han determinado en el marco de diagnóstico deben fundamentar la teoría del cambio del proyecto. Estas vías de empoderamiento deben ser diferenciadas y deben mostrar cómo los diferentes grupos socioeconómicos (con atención a las dimensiones interseccionales dentro de ellos) lograrán los cambios deseados y cómo se reducirán las desigualdades. Deberán definirse claramente los riesgos y los supuestos en cada nivel de la teoría del cambio.
- **Velar por que la capacidad para aplicar los enfoques de focalización se incorpore adecuadamente al diseño.** El diseño teórico de la focalización no se llevará a la práctica de manera automática; requiere una capacidad adecuada en cuanto a personal, formación, supervisión y sistemas de ejecución. Estos factores deben articularse en los manuales de ejecución y reflejarse en los presupuestos.

C. Marco de seguimiento y evaluación

21. La gestión orientada a los resultados requiere la incorporación de datos sobre la focalización en el seguimiento sistemático, así como en las evaluaciones. El proceso conlleva los pasos siguientes:
- **Garantizar la pertinencia y la utilidad de los indicadores para evaluar los resultados de la focalización.** Las estrategias y operaciones en los países deben contar con indicadores de seguimiento que, ante todo, reflejen las vías de cambio previstas en las teorías del cambio. Los marcos lógicos deben incluir indicadores que estén adecuadamente desglosados para reflejar el grado de inclusión del grupo objetivo, y señalar la heterogeneidad de los efectos directos y el impacto en los grupos. También deberán incluir, en su caso, indicadores de proceso e indicadores de capacidad institucional relativos a la focalización y la inclusión.
 - **Incluir la focalización en las evaluaciones.** Además de los indicadores del marco lógico, la eficacia de la focalización también debe incluirse en la evaluación de los programas y proyectos. En el caso de la evaluación del impacto, esto significará incluir explícitamente análisis de distribución en las preguntas de la evaluación del impacto, es decir, examinar no solo el impacto en los beneficiarios, sino también quién, dentro de las comunidades, está incluido y excluido y cómo el impacto varía entre los diferentes grupos que participan, atendiendo a los factores que impulsan tanto la pobreza como la desigualdad rural.

VII. Rendición de cuentas de los resultados y medición del progreso

A. Teoría del cambio para la Política

22. El impacto de la transformación catalizadora e inclusiva del sistema rural y alimentario, en la que nadie se quede atrás, no solo contribuirá al ODS 1 y al ODS 2, sino también a otros ODS integrados en la labor del FIDA, como el ODS 5 (igualdad de género), el ODS 8 (trabajo decente y crecimiento económico), el ODS 10 (reducción de las desigualdades) y el ODS 13 (acción por el clima).
23. El impacto se logrará por medio de dos objetivos estratégicos complementarios:
- **Objetivo estratégico 1: El FIDA será un abanderado de las necesidades, prioridades y aspiraciones de la población rural en situación de pobreza.** Al reafirmar su posición como defensor de la población rural en situación de pobreza y de la agenda de los ODS y su promesa de no dejar a nadie atrás en los planos nacional, regional y mundial, el FIDA, en su calidad de depositario de recursos de financiación, colaborará con sus asociados⁸ para impulsar las inversiones destinadas a la población rural pobre para garantizar que el crecimiento sea verdaderamente inclusivo. El FIDA influirá en las políticas, los programas y los sistemas aprovechando su singular mandato y su presencia en los países y en el mundo para apoyar y ampliar inversiones y enfoques eficaces y con capacidad de respuesta en favor de los pobres.
 - **Objetivo estratégico 2: El FIDA aumentará su alcance e impacto sobre la población rural en situación de pobreza y sobre quienes se han quedado atrás, a fin de impulsar la transformación de las zonas rurales y reducir las desigualdades.** El FIDA se compromete a combatir las desigualdades multidimensionales que existen en la distribución de activos, las oportunidades económicas, la resiliencia, las relaciones de poder y los derechos, mediante la focalización de sus inversiones en quienes más lo necesitan: la población rural en situación de pobreza y quienes se han quedado atrás. El Fondo abordará los complejos vínculos que existen entre las formas de desigualdad que se entrecruzan y que se derivan de las identidades atribuidas socialmente en función del género, la edad, el origen étnico y la discapacidad, así como las múltiples formas de privación.
24. Para cumplir estos objetivos estratégicos, el FIDA deberá obtener un conjunto de cuatro productos interrelacionados relativos al liderazgo, los datos empíricos, los conocimientos y las asociaciones. En el anexo III se ofrece una teoría del cambio más detallada, que incluye un análisis de los riesgos y los supuestos.

B. Rendición de cuentas de los resultados

25. Esta Política a 10 años se aplicará mediante una sucesión de planes de acción trienales, donde se establecerán las actividades necesarias para obtener progresivamente los cuatro productos de la teoría del cambio durante los tres próximos períodos de reposición. Los planes de acción también incluirán indicadores y metas pormenorizados para garantizar la gestión activa de los avances y la dotación de recursos. Los resultados se recogerán en el informe sobre los temas transversales del FIDA.

⁸ El FIDA cuenta con una amplia y diversa variedad de asociados, entre los que se encuentran instituciones gubernamentales (ministerios de finanzas, agricultura, asuntos sociales, medio ambiente); organizaciones de la sociedad civil y de productores que representan al grupo objetivo del FIDA; asociados para el desarrollo (Naciones Unidas, organismos bilaterales y multilaterales), y el sector privado como fuentes y receptores de financiación.

Enfoques y métodos de focalización

A. Enfoques para llegar al grupo objetivo del FIDA

1. El FIDA cuenta con una dilatada experiencia en el diseño de proyectos que han demostrado su eficacia a la hora de alcanzar, empoderar y beneficiar al grupo objetivo. A este respecto, cabe mencionar:
 - **Modelos de graduación.** Estos modelos, en los que el FIDA tiene una ventaja comparativa, incluyen vías para generar los activos, las capacidades y el arbitrio de quienes viven en situación de pobreza extrema para que puedan salir del círculo vicioso de la pobreza y pasar a tener medios de vida socioeconómicos sostenibles y resilientes. Los modelos se crean mediante la elaboración de conjuntos de medidas de apoyo polifacéticas e integrales (por ejemplo, transferencias de activos/efectivo, formación en competencias, alfabetización financiera, desarrollo empresarial y formación profesional) donde se combinan inversiones protectoras y productivas, así como inversiones públicas en las zonas rurales. Estos enfoques pueden ser transformadores y generar efectos directos múltiples e interrelacionados en materia de desarrollo, como la promoción de la seguridad alimentaria y la nutrición, la mejora de la resiliencia, la garantía de los derechos de tenencia, el aumento del acceso al crédito, el fomento de la empleabilidad de los jóvenes, la promoción de las inversiones en empresas agrícolas y no agrícolas y el fomento de la acción colectiva.
 - **Sistema de Aprendizaje Activo de Género (GALS) y asesoramiento a los hogares.** La experiencia más reciente con el Sistema de Aprendizaje Activo de Género y el asesoramiento a los hogares ha puesto de manifiesto que estos enfoques pueden ser prometedores a la hora de contribuir a transformar las relaciones de género y a sacar a las personas de la pobreza, respectivamente, y que podrían utilizarse para mejorar la focalización y el alcance en general.
 - **Enfoques de desarrollo impulsado por la comunidad.** Estos enfoques también han demostrado ser eficaces para llegar al grupo objetivo del FIDA y empoderarlo, así como para crear cohesión social, especialmente en contextos de fragilidad⁹. Se caracterizan por facilitar la participación de los beneficiarios desde el diseño hasta la ejecución y por crear capacidad en el plano comunitario.
 - **Cadenas de valor inclusivas.** Una cadena de valor comprende toda la gama de actividades (desde el diseño hasta la producción y la distribución) para llevar un producto a su mercado final. Aunque la inclusión de los agricultores que viven en situación de pobreza es más difícil que la de quienes están en mejor situación económica, el FIDA ha adquirido experiencia como organismo líder en el diseño y la puesta en práctica de cadenas de valor inclusivas. Por ejemplo, la IOE ha constatado que los proyectos de cadenas de valor que han resultado eficaces a la hora de focalizarse en los hogares pobres y muy pobres eran proyectos que tenían en cuenta su menor base de activos y aprovechaban sus aportaciones de mano de obra, junto con unos criterios robustos de focalización y la participación de la comunidad¹⁰.
 - **Protección social.** Actualmente, muchos programas ya incluyen elementos de protección social¹¹, y cada vez hay más posibilidades de mejorar la focalización en los programas del FIDA mediante una mayor armonización con los sectores dedicados a la protección social. Esto podría hacerse de

⁹ IOE (2020): Community-driven development in IFAD-supported projects: evaluation synthesis.

¹⁰ IOE (2019): Evaluación a nivel institucional sobre la actuación del FIDA en el fomento de cadenas de valor en favor de la población pobre.

¹¹ FIDA (2021): Documento de debate estratégico sobre la protección social en las zonas rurales (EB 2021/133/R.2).

diferentes formas, en función del contexto, pero podría entrañar diversas actividades, desde el simple uso de los registros sociales para la focalización hasta una coordinación más directa mediante el aprovechamiento de los programas de asistencia social existentes.

2. Es importante recordar que ninguno de estos enfoques es una panacea. Como siempre, la clave del éxito de los enfoques de graduación y desarrollo impulsado por la comunidad para focalizarse en los más pobres es hacer frente a los obstáculos para la participación, ya sean físicos, financieros, temporales o sociales, y proporcionar niveles adecuados de apoyo para una ejecución de calidad en el diseño.
3. Esta lista no es en absoluto exhaustiva. El punto clave aquí es garantizar un enfoque *centrado en la población rural* cuyo objetivo consista en catalizar la transformación rural y del sistema alimentario en el marco de diagnóstico y las respuestas estratégicas y programáticas.

B. Métodos de focalización

4. A la hora de diseñar y ejecutar un proyecto, hay diferentes métodos de focalización que pueden utilizarse para definir la admisibilidad y determinar quiénes serán los beneficiarios. No existe el "mejor" enfoque universal ni las soluciones milagrosas; ningún método es perfecto y todos entrañan errores de inclusión y exclusión.
5. La clave es determinar cuál es el método más adecuado para un proyecto concreto en un contexto determinado. Entonces, ¿cómo se puede saber cuál es el mejor? Hay seis criterios interrelacionados que pueden utilizarse para sopesar las distintas opciones.
6. **Precisión.** ¿En qué medida las categorías asignadas a los hogares se corresponden con la pobreza de consumo? Aunque la pobreza de consumo no es, naturalmente, la única dimensión pertinente de la pobreza, resulta útil para comprender la precisión porque aporta una estimación de la capacidad de un hogar para satisfacer las necesidades básicas. Además, en los países en desarrollo, los datos sobre el consumo y el gasto son mucho más fiables, en comparación con los datos sobre los ingresos.
7. Es muy importante señalar que, en lo referente a la precisión, ningún sistema de focalización o clasificación es perfecto: todos tienen errores importantes de inclusión y exclusión (al margen de los enfoques clasificatorios, que suelen ser relativamente fáciles de aplicar con precisión). En el caso de los enfoques focalizados en la pobreza, cuanto menor sea la población objetivo (como proporción del total), mayores serán los errores.
8. No obstante, los métodos varían en cuanto a la extensión y el grado de los errores, entendiéndose por "extensión" el porcentaje de hogares incluidos o excluidos erróneamente, y por "grado" el intervalo entre los hogares incluidos erróneamente y el grupo objetivo. Por ejemplo, aunque dos métodos tengan un porcentaje similar de error de inclusión o exclusión, uno podría incurrir en todos los errores de inclusión de los grupos más ricos y el otro podría tener errores de los que apenas se encuentran por encima del punto de corte. El método con errores de inclusión procedentes de los grupos mucho más favorecidos obtiene claramente peores resultados que aquel en el que los errores de inclusión son casi inexistentes.
9. **Percepción de la equidad.** ¿Cómo percibe la opinión pública la equidad de la clasificación? Esto está ciertamente relacionado con la precisión, en el sentido de que cuanto más precisa sea la clasificación, más justa se percibirá. Sin embargo, la percepción depende en gran medida de lo diferenciada que esté la propia población; cuando hay una gran parte de la población que vive muy cerca del umbral de pobreza en circunstancias muy similares, como es el caso de muchos países en desarrollo, las razones de las diferencias en la clasificación podrían ser difíciles de comunicar. La selección de un hogar podría parecer más caprichosa que

objetiva. Por ejemplo, muchos hogares consideraron que el mecanismo de evaluación indirecta de los medios que se utilizó en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) en México era una lotería, o que obedecía a la "voluntad divina", ya que la gente no podía entender por qué se seleccionaban algunos hogares y otros, aparentemente idénticos, no¹². Mucho dependerá también de la comunicación: cuanto más transparente sea la metodología de clasificación, más justa se percibirá.

10. **Participación de la comunidad.** ¿Qué papel desempeña la comunidad? En teoría, todos los índices objetivos tienen poco margen para la participación de la comunidad, ya que la clasificación de un hogar depende exclusivamente de las respuestas que dé a un número determinado de indicadores, y el algoritmo de clasificación se encarga automáticamente de la asignación de las categorías individuales de los hogares. Aparte de recurrir alegando una información incorrecta, no hay posibilidad de cambiar los resultados.
11. Sin embargo, en la práctica hay algunos puntos de entrada que pueden abrirse para la participación de la comunidad en el proceso y que cada vez se incluyen más como características habituales en los procesos de focalización: i) en lugar de rellenar los cuestionarios o fichas de puntuación de forma aislada, la información requerida sobre cada hogar podría recogerse en un entorno participativo, donde las respuestas se proporcionen en público en el grupo comunitario, en sintonía con la idea de que el carácter público de las respuestas fomentará una mayor veracidad, y ii) las comunidades pueden ayudar a "validar" las listas de beneficiarios y, tal vez, utilizar la discrecionalidad en la inclusión de un número limitado de plazas (por ejemplo, al permitir que las comunidades recategoricen un determinado porcentaje de hogares que consideren que han sido asignados erróneamente).
12. **Sostenibilidad del método.** ¿Habrá suficiente apoyo político a largo plazo para el propio sistema de clasificación o los proyectos que utilizan las categorías para determinar la admisibilidad? En este caso, los enfoques clasificatorios y universales suelen ser los que mejor funcionan, ya que obtienen un apoyo político mucho mayor.
13. **Viabilidad y costo.** En general, cuanto más breve sea el cuestionario que se utilice para la evaluación y cuanto menos tiempo de supervisión y de personal se requiera para su realización, más factible y menos costoso será poner en práctica el método. No obstante, para el FIDA, la viabilidad y el costo dependerán en parte de los sistemas nacionales que ya existan y puedan utilizarse; en muchos casos, desde el punto de vista estratégico y práctico, lo óptimo será aprovechar los registros sociales existentes u otros sistemas de focalización que utilicen los sectores dedicados a la protección social, y esto podría ser menos costoso que elaborar nuevos enfoques de focalización independientes.
14. En las directrices operacionales revisadas sobre la focalización se ofrecerán **orientaciones más detalladas**, si bien en el cuadro que figura a continuación se resumen los principales enfoques y sus ventajas e inconvenientes. Dado que la mayoría de los proyectos del FIDA no se ejecutan a nivel nacional, se supone que estos enfoques se utilizarán de forma conjunta con la focalización geográfica como primer nivel de un enfoque de focalización.

¹² Kidd and Wyde (2011). *Targeting the Poorest: An assessment of the proxy means test methodology*. Canberra: Agencia de Australia para el Desarrollo Internacional.

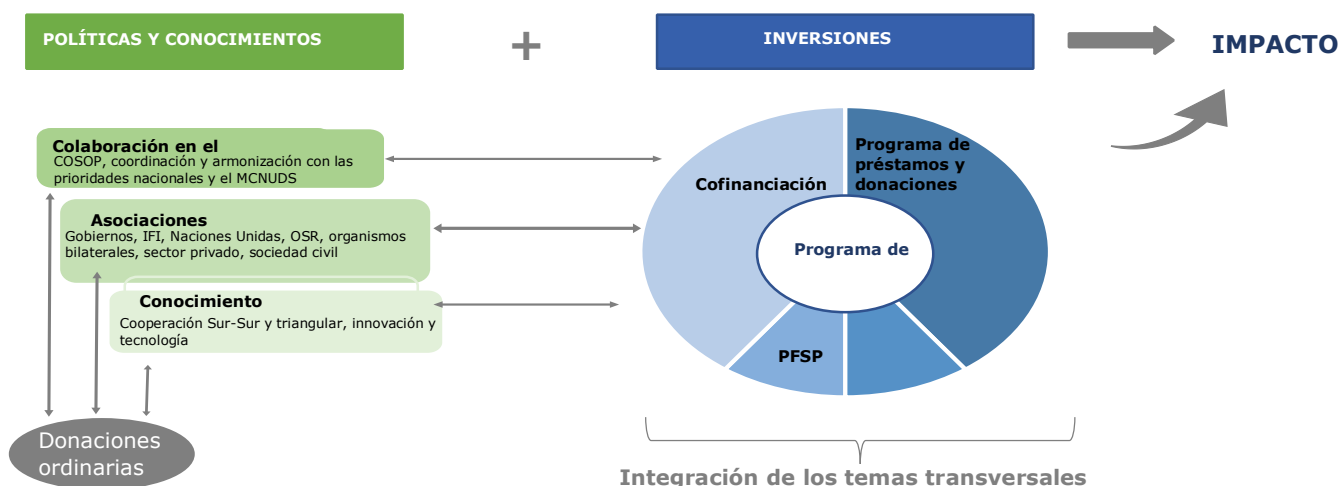
<i>Enfoque</i>	<i>Ventajas</i>	<i>Desventajas</i>
La focalización basada en la comunidad, que utiliza enfoques participativos, puede adoptar diferentes formas, incluida la evaluación participativa de la vulnerabilidad	<p>Puede ser eficaz cuando la percepción de la comunidad respecto de los “pobres” coincide con el grupo objetivo y hay una buena facilitación.</p> <p>Promueve la participación y la aceptación de la comunidad.</p> <p>Puede ser relativamente menos costoso de aplicar que los índices objetivos, dependiendo del nivel de facilitación.</p>	<p>Tiende a identificar a los “pobres menesterosos” y puede excluir a quienes están socialmente marginados.</p> <p>Es susceptible de acaparamiento por parte de las elites, sobre todo a lo largo del tiempo o cuando el paquete de prestaciones sea importante.</p>
Índices objetivos: fichas de puntuación sencillas que utilizan una combinación de indicadores indirectos y ponderaciones sencillas ¹³	<p>Los encargados de su aplicación lo consideran más intuitivo que los mecanismos de evaluación indirecta.</p> <p>Puede percibirse como más justa que la focalización basada en la comunidad, dependiendo de la dinámica de la comunidad.</p>	<p>Niveles de precisión muy bajos; grandes errores de inclusión y exclusión.</p>
Índices objetivos: mecanismos de evaluación indirecta, mediante una combinación de indicadores indirectos y ponderaciones basadas en la regresión	<p>Relativamente más precisos en muchos casos: los errores de inclusión y exclusión tienden a ser menores (es decir, quienes se incluyen erróneamente suelen ser pobres) que otros métodos.</p> <p>Puede percibirse como más justa que la focalización basada en la comunidad, dependiendo de la dinámica de la comunidad.</p>	<p>A menudo, las comunidades los consideran “cajas negras” o “loterías”.</p> <p>Relativamente costoso de aplicar (aunque esto depende de la medida en que ya existan sistemas nacionales en funcionamiento).</p>
Clasificatorio, normalmente con una sola categoría (por ejemplo, edad, situación de discapacidad o grupo vulnerable desde el punto de vista nutricional, como las mujeres embarazadas o en período de lactancia)	<p>Fácil de aplicar (pocos requisitos de datos) y con un costo relativamente bajo.</p> <p>Puede solaparse con la pobreza de consumo (por ejemplo, los hogares más grandes, con personas mayores o con personas con discapacidad suelen ser más pobres).</p> <p>Economía política favorable: tiende a ser popular y políticamente sostenible.</p>	<p>No se focaliza explícitamente en la pobreza (a menos que se combine con otros métodos).</p> <p>Puede suponer un gran número de beneficiarios, lo que dificulta su uso en proyectos muy pequeños (aunque puede combinarse con la focalización geográfica para limitar el tamaño).</p>
Universal/geográfico	<p>Fácil y barato de aplicar.</p> <p>Economía política favorable: tiende a ser popular y políticamente sostenible.</p>	<p>No se focaliza explícitamente en la pobreza.</p> <p>Puede suponer un gran número de beneficiarios, lo que dificulta su uso en proyectos muy pequeños (aunque puede combinarse con la focalización geográfica para limitar el tamaño).</p>
Autofocalización	<p>Fácil de entender para las comunidades.</p> <p>Si se realiza de forma participativa, puede garantizar que los proyectos se ajusten a las necesidades del grupo objetivo y maximizar su participación.</p>	<p>Para excluir efectivamente a los más favorecidos, el paquete de prestaciones puede resultar tan limitado como para comprometer su eficacia.</p> <p>A menudo, se producen muchos errores de inclusión y exclusión.</p>

¹³ Los indicadores indirectos suelen consistir en características demográficas (tamaño del hogar, tasas de dependencia, edad o sexo del cabeza de familia, situación de discapacidad, etc.), posesión de activos (ganado, bienes duraderos), características de la vivienda (tipo de paredes, suelo, techo, acceso al agua y al saneamiento, etc.) y empleo (si se trata de un trabajo asalariado diario, un agricultor por cuenta propia, un pastor, etc.).

Consecuencias a efectos de los instrumentos del FIDA

- Esta Política se aplica a todos los instrumentos con que cuenta el FIDA para llevar a cabo su programa de trabajo, incluidas las donaciones ordinarias en apoyo de las políticas y los conocimientos, así como las inversiones. El modelo operacional de la FIDA12 introdujo instrumentos adicionales al margen de su programa de préstamos y donaciones a fin de incorporar herramientas más adecuadas para trabajar con el sector privado (el Programa de Participación del Sector Privado en la Financiación (PSFP)) y ampliar el enfoque sobre el cambio climático y la creación de resiliencia (ampliación del Programa de Adaptación para la Agricultura en Pequeña Escala (ASAP+)). Todo ello se ilustra en el siguiente gráfico, donde se pone de manifiesto cómo las actividades relacionadas con las políticas y el conocimiento (colaboración en el ámbito de las políticas, asociaciones y gestión de los conocimientos) complementan las inversiones en el programa de trabajo. Obsérvese que los instrumentos concretos podrían seguir evolucionando a lo largo del período de vigencia de la Política, pero los principios que aquí se exponen seguirían aplicándose en cualquier caso.

Gráfico 1
Integración de los instrumentos en los programas en los países



Fuente: Marco financiero y modelo operacional de la FIDA12 (2022-2024).

Nota: COSOP: programa sobre oportunidades estratégicas nacionales; MCNUDES: Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo; OSR: organismos con sede en Roma.

- Los pasos generales del proceso que se han descrito en el texto principal son pertinentes tanto para las estrategias en los países como para las inversiones, aunque se aplican de forma ligeramente diferente en cada uno de ellos.
 - Estrategias en los países:** El principal objetivo de los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) y de las notas sobre la estrategia en los países 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). Basándose en el diálogo y la negociación con los Gobiernos, otros donantes y las organizaciones de la sociedad civil, los COSOP del FIDA indicarán dónde deben intervenir las actividades del FIDA y determinarán los grupos específicos de población rural pobre en que deben focalizarse, las principales asociaciones en favor de los pobres y las medidas de focalización que se aplicarán. Estas estrategias son de alto nivel en buena medida, pero deben

establecer las prioridades generales de focalización, tanto en lo que se refiere a los grupos específicos como a las intervenciones y características de diseño que serán más pertinentes y eficaces, y se aplicarán a todos los instrumentos (como el PSFP, el ASAP+ y otros).

- **Inversiones:** Con respecto a las inversiones específicas, y basándose en las enseñanzas extraídas recientemente, los procesos del FIDA deberían mejorarse con respecto a la focalización de varias maneras fundamentales. La primera es garantizar el tiempo y los recursos adecuados en la fase de diseño, de manera que las consideraciones relativas a la focalización sean fundamentales para el diseño y no simplemente una cuestión de cumplimiento. Esto depende de un diagnóstico robusto de la pobreza y las políticas, así como de intervenciones con base empírica, y requerirá inicialmente mejoras en la calidad de las notas conceptuales de los proyectos, el componente de evaluación social de los Procedimientos del FIDA para la Evaluación Social, Ambiental y Climática (PESAC) y los informes sobre el diseño. La segunda es garantizar que los encargados de la ejecución tengan los incentivos y la capacidad para llevar a cabo el diseño de forma que se garantice la inclusión del grupo objetivo y que las intervenciones produzcan el impacto y los efectos directos deseados. Esto requerirá manuales de ejecución de proyectos de gran calidad y la formación y el apoyo de las unidades de ejecución de los proyectos. Por último, en el seguimiento sistemático de los exámenes de mitad de período y los informes finales de los proyectos, así como de las evaluaciones de los proyectos, deberán medirse los resultados de la focalización. Un marco lógico bien articulado permitirá un análisis robusto del uso óptimo de los recursos, en el que la focalización es un factor crucial. Como se ha mencionado anteriormente, estos criterios se aplican a todos los diversos instrumentos que pueden utilizarse en los países, ya sea en operaciones con garantía soberana o sin garantía soberana.
- **Políticas y conocimientos.** La integración de las consideraciones relativas a la focalización en la generación de conocimientos, las asociaciones y la colaboración en el ámbito de las políticas es esencial y se refuerzan mutuamente. Por ejemplo, los datos sobre la eficacia de la focalización y las repercusiones sobre el impacto en el desarrollo (entender qué funciona y para quién) deben ser parte fundamental del programa de aprendizaje en cada país. Estos datos pueden utilizarse posteriormente en el diálogo sobre políticas en curso con los Gobiernos en relación con las inversiones específicas que se estén diseñando y ejecutando, y también pueden utilizarse para ayudar a determinar las prioridades y la orientación de la siguiente estrategia en el país y de los préstamos y donaciones subsiguientes.

Teoría del cambio

A. Planteamiento del problema

1. Antes de articular la teoría del cambio, es útil comenzar con el planteamiento del problema para determinar las cuestiones de actualidad que deben abordarse, basándose en las conclusiones de la nota de síntesis de evaluación de la IOE y en otras enseñanzas extraídas. Esto puede resumirse en tres ámbitos de carencias interrelacionadas: datos, conocimientos y procesos. Estas carencias se producen en diferentes fases de las estrategias en los países y del ciclo de los proyectos, desde el diseño hasta la ejecución y la evaluación.

Cuadro 1

Carencias en materia de datos, conocimientos y procesos a lo largo del ciclo de los proyectos

	<i>Diseño</i>	<i>Ejecución</i>	<i>Evaluación</i>
Datos	Deficiente segmentación y análisis del grupo objetivo, de los factores que impulsan la pobreza y de los datos que apoyan una teoría del cambio clara.	Falta de datos desglosados para deducir con fundamento los efectos directos de la focalización. Sin una teoría del cambio robusta para el grupo objetivo, los indicadores para medir los cambios en el proceso y los efectos directos resultan poco convincentes.	En las evaluaciones no se consideran los efectos directos y el impacto en materia de distribución; falta de análisis de la heterogeneidad de los efectos directos y el impacto. Los proyectos de infraestructuras, en particular, tienden a centrarse en los resultados físicos más que en el impacto sobre el grupo objetivo. No se incluyen aspectos importantes para el grupo objetivo (como la calidad de vida).
Conocimientos y competencias técnicas	Interpretación desigual de la definición de grupo objetivo. Falta de conocimientos o competencias técnicas en los equipos de diseño sobre las características del diseño en favor de los pobres y la fundamentación empírica de qué es lo que funciona y para quién.	No se afrontan adecuadamente las deficiencias de capacidad de los equipos de ejecución de los proyectos. Incapacidad para trasladar el diseño teórico de la focalización a la práctica. Gestión irregular del enfoque en la focalización.	Falta de difusión de los datos de evaluación existentes o de intercambio de buenas prácticas entre proyectos y regiones. Falta de difusión eficaz de los datos a efectos de promoción de las políticas.
Procesos	Tardanza en la realización de análisis durante el proceso de diseño que impide su plena incorporación. Escasa o nula participación de las comunidades y personas del grupo objetivo	Plazos insuficientes para alcanzar y beneficiar efectivamente al grupo objetivo, que a menudo es más difícil de alcanzar y necesita un apoyo más sostenido que los más favorecidos.	Las evaluaciones no incluyen sistemáticamente la posibilidad de que el grupo objetivo formule sus observaciones. Limitación de recursos descentralizados para apoyar los conocimientos y el aprendizaje efectivos, dentro del FIDA y externamente para influir en los asociados estratégicos.

2. Todas estas carencias tienen implicaciones directas para la propia programación del FIDA, ya que la eficacia de la focalización y el impacto general en el desarrollo son menores de lo que podrían ser debido a que los diseños no están suficientemente adaptados a las necesidades del grupo objetivo y los beneficios están sesgados hacia los más favorecidos. También tienen consecuencias externas, ya que se reduce la influencia en las políticas nacionales y en la programación gubernamental más general para llegar a las personas pobres, y no se aprovechan al máximo las sinergias con otros asociados.

B. Teoría del cambio

3. **Productos.** La teoría del cambio aborda directamente estas deficiencias a través de cuatro productos que se refuerzan mutuamente y que indican lo que el FIDA debe aportar para que la Política de Focalización en la Pobreza (2022) se aplique con el máximo efecto:
 - **Promoción del liderazgo y los compromisos institucionales** para garantizar que los incentivos, los procesos y los procedimientos de la organización, así como las prioridades estratégicas, sean coherentes con las necesidades de la Política y se genere un impulso suficiente para obtener los resultados.
 - **Generación de datos empíricos** para mejorar la focalización a lo largo del ciclo de los proyectos mediante la mejora de la recopilación y el desglose de datos y la investigación en favor de los pobres.
 - **Difusión de conocimientos, promoción del aprendizaje y creación de capacidad** en el personal del FIDA y los encargados de la ejecución, para que puedan crear sistemas de focalización eficaces, supervisables y ampliables.
 - **Establecimiento de asociaciones** con agentes nacionales e internacionales con intereses afines que puedan ayudar al Fondo a poner a prueba e influir en las políticas para la ampliación de escala de enfoques eficaces que permitan llegar hasta el último escalón para poner fin a la pobreza y reducir las desigualdades.
4. Dado el marco de 10 años establecido, las actividades específicas cambiarán con el tiempo en cada plan de acción subsiguiente. Para el primer plan de acción se ha articulado un conjunto indicativo de actividades, a saber:
 - **Fomento del compromiso institucional** mediante el examen de los procesos institucionales para garantizar que los recursos y los efectos beneficien efectivamente al grupo objetivo del FIDA. Esto podría incluir una mayor rendición de cuentas sobre la focalización y el examen de enfoques para medir la eficacia de la focalización a lo largo del ciclo programático.
 - **Promoción de la generación de datos empíricos** mediante la mejora de la calidad del análisis social y de la pobreza y la generación de datos robustos y desglosados sobre la pobreza que puedan servir de base para el diseño y la aplicación de vías de empoderamiento diferenciadas para las personas en situación de pobreza y la creación de sistemas de seguimiento eficaces. Las evaluaciones del impacto y otras iniciativas de investigación en favor de los pobres ayudarán al FIDA y a los asociados a evaluar los resultados de la focalización y el grado de acaparamiento por parte de las elites. Los datos generados también se utilizarán para poner de manifiesto los beneficios de la focalización en favor de los pobres en lo que se refiere al crecimiento inclusivo, así como para llevar a cabo intervenciones satisfactorias en materia de sensibilización, diálogo sobre políticas y posterior ampliación de escala.
 - **Apoyo a la creación de capacidades** mediante la provisión de diferentes iniciativas de aprendizaje y el aprovechamiento del enorme potencial del aprendizaje entre iguales, como las rutas de aprendizaje y el intercambio Sur-Sur. El FIDA también elaborará orientaciones y herramientas nuevas y actualizadas para su personal sobre una serie de esferas temáticas, como la graduación y la inclusión de las personas con discapacidad.
 - **Asociación y diálogo sobre políticas**, que permitirán responder a la necesidad de creación de capacidad y compromiso entre los Gobiernos para llegar hasta el último escalón a la hora de eliminar la pobreza y reducir las desigualdades rurales. Esto requerirá inversiones en iniciativas y

programas conjuntos en los planos nacional, regional y mundial, así como en programas complementarios y de donación, dirigidos a la promoción y al diálogo sobre políticas.

5. Los supuestos principales para obtener estos productos son los siguientes:
 - Los productos del conocimiento son pertinentes, atractivos y eficaces.
 - La dotación de personal es adecuada y el reparto de responsabilidades y cargas de trabajo es coherente, de manera que el personal disponga de tiempo suficiente para desarrollar sus conocimientos.
 - El liderazgo institucional promueve un cambio organizativo positivo.
 - Se dispone de recursos adecuados.
6. Dado que todo ello depende del FIDA y que los productos están totalmente bajo el control de la organización, muchos de los riesgos a este nivel se mitigarán mediante una cuidadosa gestión adaptativa, especialmente a través del control de la calidad de los datos y los productos del conocimiento y de los procesos que los generan, el seguimiento de los avances tanto en términos cuantitativos como en términos más cualitativos, y el liderazgo activo y el fomento de los responsables de promover el cambio interno. Los riesgos externos ajenos al control del FIDA serían las crisis mundiales de gran envergadura que interrumpen de forma significativa las actividades habituales (por ejemplo, pandemias mundiales, graves recesiones económicas, aumento de los conflictos).
7. **Objetivos estratégicos.** Los cuatro productos deberían llevar a los dos objetivos estratégicos de la Política, tal como se articulan en el texto principal:
 - **Objetivo estratégico 1: El FIDA será un abanderado de las necesidades, prioridades y aspiraciones de la población rural en situación de pobreza.** Al reafirmar su posición como defensor de la población rural en situación de pobreza y de la agenda de los ODS de no dejar a nadie atrás en los planos nacional, regional y mundial, el FIDA, en su calidad de depositario de recursos de financiación, junto con sus asociados¹⁴, impulsará las inversiones destinadas a la población rural pobre para garantizar que el crecimiento sea verdaderamente inclusivo. El FIDA influirá en las políticas, los programas y los sistemas aprovechando su singular mandato y su presencia en los países y en el mundo para apoyar y ampliar inversiones y enfoques eficaces y con capacidad de respuesta en favor de los pobres.
 - **Objetivo estratégico 2: El FIDA aumentará su alcance e impacto sobre la población rural en situación de pobreza y sobre quienes se han quedado atrás, a fin de impulsar la transformación de las zonas rurales y reducir sus desigualdades.** El FIDA se compromete a combatir las desigualdades multidimensionales que existen en la distribución de activos, las oportunidades económicas, la resiliencia, las relaciones de poder y los derechos, mediante la focalización de sus inversiones en quienes más lo necesitan: quienes viven en situación de pobreza rural y quienes se han quedado atrás. El Fondo abordará los complejos vínculos que existen entre las formas de desigualdad que se entrecruzan y que se derivan de las identidades atribuidas socialmente en función del género, la edad, el origen étnico y la discapacidad, así como las múltiples formas de privación.

¹⁴ El FIDA cuenta con una amplia y diversa variedad de asociados, entre los que se encuentran instituciones gubernamentales (ministerios de finanzas, agricultura, asuntos sociales, medio ambiente); organizaciones de la sociedad civil y de productores que representan al grupo objetivo del FIDA; asociados para el desarrollo (Naciones Unidas, organismos bilaterales y multilaterales), y el sector privado como fuentes y receptores de financiación.

8. Los supuestos que intervienen en la traducción de los productos en objetivos estratégicos son los siguientes:
 - El personal del FIDA y de los asociados en la ejecución tiene suficientes incentivos y competencias para que los conocimientos se transformen en medidas que mejoren la focalización.
 - Los Gobiernos asociados tienen suficiente voluntad política y compromiso para acordar, cofinanciar y ejecutar proyectos que alcancen y beneficien efectivamente al grupo objetivo del FIDA.
 - Pueden establecerse gradual y eficazmente asociaciones multisectoriales al margen de la agricultura.
9. Los principales riesgos son la falta de compromiso financiero debido a las limitaciones en el margen fiscal (especialmente teniendo en cuenta el contexto financiero mundial, que dominará los primeros años de la política) o un cambio en las prioridades mundiales de desarrollo provocado por nuevas crisis mundiales inesperadas.
10. **Efectos directos e impacto.** Los dos objetivos estratégicos de la Política deben conducir a tres efectos directos que duplicarán el impacto del FIDA para 2030¹⁵. Esto supone aumentar las inversiones en la población rural que vive en situación de pobreza o de pobreza extrema, de modo que sus medios de vida y sistemas alimentarios sean más resilientes, se incrementen su capacidad productiva y sus ingresos y, en definitiva, su arbitrio y su voz se vean fortalecidas para que puedan cambiar las "reglas del juego" en las instituciones y políticas que consuman la exclusión. El objetivo estratégico 1 representa una vía sostenible y a largo plazo, pero más indirecta, para lograr estos efectos directos, al promover el cambio en las políticas y los programas de los asociados, mientras que el objetivo estratégico 2 es una vía más directa para el cambio a través de la propia programación del FIDA, sobre la que tiene un control inmediato. La combinación de estas dos vías equilibra las necesidades de cambio inmediato sobre el terreno y los cambios más lentos y a más largo plazo arraigados en las instituciones y los sistemas.
11. El **impacto** de la transformación catalizadora e inclusiva del sistema rural y alimentario, en la que nadie se quede atrás, no solo contribuirá al ODS 1 y al ODS 2, sino también, estratégicamente, a otros ODS integrados en la labor del FIDA, como el ODS 5 (igualdad de género), el ODS 8 (trabajo decente y crecimiento económico), el ODS 10 (reducción de las desigualdades) y el ODS 13 (acción por el clima).
12. Estos efectos directos e impacto son coherentes con los objetivos estratégicos, la meta y la visión estratégica del Marco Estratégico vigente, pero están más orientados al futuro, ya que se espera que mantengan su pertinencia durante el período de 10 años establecido para esta Política.
13. Los supuestos en que se basan los objetivos estratégicos de la Política y los efectos directos e impacto son los siguientes:
 - Los proyectos son pertinentes, están diseñados eficazmente y se ejecutan adecuadamente para mejorar la vida del grupo objetivo del FIDA.
 - Las perturbaciones que afectarán a los participantes en los proyectos (tanto las relacionadas con el clima y el medio ambiente como las financieras) están dentro de los niveles previstos en el diseño de los proyectos.
 - Las prioridades mundiales de desarrollo y financiación siguen siendo coherentes con la visión estratégica del FIDA y su grupo objetivo.

¹⁵ Informe de la Consulta sobre la Duodécima Reposición de los Recursos del FIDA.

- Los Gobiernos tienen suficiente voluntad política y recursos adecuados para mejorar gradualmente los marcos de políticas y los mecanismos de ejecución.
14. Pasar de los objetivos estratégicos al impacto y los efectos directos conlleva inevitablemente mayores niveles de riesgo, ya que hay muchos factores que escapan al control directo del FIDA. Entre ellos cabe mencionar las perturbaciones climáticas y ambientales imprevistas o los estallidos de conflictos (más allá de los que pueden y deben incorporarse al diseño de los proyectos) que podrían socavar la inclusión prevista en el proyecto y su impacto en el grupo objetivo. También están los riesgos relacionados con las prioridades mundiales de desarrollo y financiación que van más allá de los que el FIDA puede mitigar a través de su propia gestión estratégica eficaz.

Gráfico 2
Teoría del cambio

