

a

FIDA
FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA
Junta Ejecutiva – 88º período de sesiones
Roma, 13 y 14 de septiembre de 2006

POLÍTICA DEL FIDA DE FOCALIZACIÓN
EN LOS POBRES DE LAS ZONAS RURALES

Nota para los Directores Ejecutivos

Se invita a los Directores Ejecutivos que deseen formular preguntas técnicas acerca del presente documento a dirigirse al funcionario del FIDA que se indica a continuación.

Sappho Haralambous

Coordinadora de Políticas

Tel.: (+39) 06 5459 2238

Correo electrónico: s.haralambous@ifad.org

Annina Lubbock

Asesora Técnica Superior

Tel.: (+39) 06 5459 2489

Correo electrónico: a.lubbock@ifad.org

Las peticiones de información sobre el envío de la documentación del presente período de sesiones deben dirigirse a:

Deirdre McGrenra

Oficial encargada de los Órganos Rectores

Tel.: (+39) 06 5459 2374

Correo electrónico: d.mcgrenra@ifad.org

ÍNDICE

| | |
|---|------------|
| RECOMENDACIÓN DE APROBACIÓN | ii |
| RESUMEN OPERATIVO | iii |
| I. INTRODUCCIÓN | 1 |
| II. GRUPO-OBJETIVO DEL FIDA Y CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN | 3 |
| III. PRINCIPIOS RECTORES PARA IDENTIFICAR LOS GRUPOS-OBJETIVO Y LLEGAR HASTA ELLOS | 6 |
| IV. MÉTODOS Y MEDIDAS PARA LLEGAR HASTA LOS GRUPOS-OBJETIVO | 7 |
| V. LA FOCALIZACIÓN EN EL MARCO DE LOS INSTRUMENTOS OPERACIONALES DEL FIDA | 9 |
| | |
| ANEXOS | |
| | |
| I. LA EXPERIENCIA DEL FIDA EN MATERIA DE FOCALIZACIÓN Y LAS ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS | 13 |
| II. MARCO DE RESULTADOS | 16 |

RECOMENDACIÓN DE APROBACIÓN

Se recomienda a la Junta Ejecutiva que examine la política del FIDA de focalización propuesta en el presente documento y proceda a su aprobación.

RESUMEN OPERATIVO

1. En los últimos decenios la ayuda al desarrollo ha experimentado una gran transformación. La asunción de liderazgo por los países y su apropiación de los proyectos, los esfuerzos colectivos para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM), la aparición de nuevas estrategias nacionales contra la pobreza y el programa de coordinación y armonización pueden convertirse en factores que contribuyan de manera importante a acelerar la reducción de la pobreza rural. Lo importante es que se tengan en cuenta las limitaciones y las oportunidades concretas y específicas de los propios pobres. En este contexto de desarrollo, el FIDA debe definirse claramente enunciando la orientación y ventaja comparativa que caracterizan a su planteamiento de focalización. La presente política de focalización va en esa dirección.
2. El objetivo de esta política consiste en: a) definir claramente el grupo-objetivo del Fondo y dar una definición conceptual compartida de la focalización; b) esbozar los principios generales en que se inspirará el FIDA para identificar el grupo-objetivo y llegar al mismo, y los métodos e instrumentos de que se servirá para este fin, y c) dar una idea general del modo en que se abordará la focalización en el contexto de los instrumentos operacionales del Fondo. Esta política prevé también el marco para la elaboración ulterior de directrices operacionales.
3. El “grupo-objetivo” del FIDA, tal como se define en su mandato, es la población rural de los países en desarrollo que vive en condiciones de pobreza y de inseguridad alimentaria. Dentro de este amplio grupo, el Fondo se esfuerza activamente en llegar a los sectores de la población que viven en condiciones de pobreza extrema (tal como se define ésta en el ODM 1) y que pueden beneficiarse de la facilitación del acceso a los activos y el aumento de las oportunidades para dedicarse a la producción agrícola y llevar a cabo actividades generadoras de ingresos. Las personas con las que trabaja el FIDA no pueden definirse *a priori* por el lugar en el que viven o la ocupación a la que se dedican o por niveles de ingresos determinados.
4. El FIDA, en cualquier contexto y en colaboración con sus asociados, identificará los grupos-objetivo mediante un análisis de la pobreza y los medios de vida, con una perspectiva de género, en el que se utilizarán los datos disponibles, se colmarán lagunas cuando sea necesario y se tendrán siempre en cuenta las opiniones de las mujeres y los hombres pobres, enunciadas por ellos directamente o a través de sus organizaciones. Como principios rectores en todas las situaciones operacionales, el FIDA: se concentrará en la población rural que viva en condiciones de pobreza y de inseguridad alimentaria y que pueda aprovechar las oportunidades que se les ofrecen; ampliará el número de los beneficiarios para incluir a quienes disponen de menos activos y oportunidades (en particular los grupos marginados, como los pueblos indígenas y las minorías); prestará atención especial a las mujeres en todos los grupos-objetivo, por razones de equidad, eficacia e impacto; reconocerá que la riqueza o la pobreza relativas pueden cambiar rápidamente; determinará quiénes son sus asociados más afines a todos los niveles, y colaborará con ellos; pondrá a prueba métodos apropiados para llegar hasta los grupos de difícil acceso y compartirá los conocimientos adquiridos a este respecto, y establecerá 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.
5. En los casos en que haya que incluir a grupos en mejor situación económica —debido a interdependencias económicas y de mercado, para evitar conflictos o hacerlos participar como dirigentes o innovadores—, habrá que indicar los motivos de ello y vigilar con atención los riesgos de un excesivo acaparamiento de beneficios.

6. En cada actividad de desarrollo en la que participe el FIDA se establecerá un marco de diagnóstico a fin de orientar el diseño y la ejecución de la estrategia de focalización más apropiada y garantizar que las actividades sean pertinentes para los grupos-objetivo seleccionados. Este marco incluirá, entre otras, las medidas siguientes: un análisis de la pobreza rural y los medios de vida de la población rural pobre, que determine los factores que obstaculizan y propician la reducción de la pobreza; un examen del entorno institucional y de políticas, especialmente en la medida en que influya en esos factores y en los grupos-objetivo previstos; un inventario de las actividades y las contribuciones de otros asociados en el desarrollo, y la identificación de los apropiados mecanismos institucionales propiciatorios y las medidas de focalización que permitirían superar esos obstáculos.

7. En todas las operaciones que formen parte de sus programas en los países, el FIDA se basará en el marco de diagnóstico para el diseño y la aplicación de una estrategia de focalización que sea realista, pueda supervisarse y se haya elaborado en consulta con los asociados. La estrategia se adaptará a cada contexto y será flexible, pero el objetivo principal seguirá siendo el de beneficiar a los grupos-objetivo identificados. La estrategia de focalización comprenderá todas las medidas y los métodos siguientes, o algunos de ellos, según cuál sea la situación: focalización geográfica, medidas propiciatorias, medidas de empoderamiento y creación de capacidad, medidas de autofocalización y focalización directa.

8. El FIDA se asegurará de que la focalización en el marco de los instrumentos operacionales de sus programas en los países sea eficaz, y se ocupará de verificarlo. Entre esos instrumentos figuran: el sistema de asignación de recursos basado en los resultados; las estrategias regionales; los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP); la creación de instituciones y relaciones de asociación; los programas sectoriales, los proyectos en zonas determinadas; el diálogo sobre políticas y elaboración de éstas; la innovación y gestión de los conocimientos, y las investigaciones en favor de los pobres.

9. Como principio de política, el FIDA, junto con el gobierno y otros asociados, velará por que se realice un seguimiento periódico de los productos, los resultados y el impacto inicial a fin de que beneficien a los grupos-objetivo identificados y respondan siempre a sus necesidades, y de impedir que los beneficios se desvíen. La eficacia de la focalización se calibrará en todos los ejercicios de evaluación, incluidos las revisiones y evaluaciones a mitad de período. Se informará periódicamente de los resultados de los ejercicios de supervisión y ejecución, también en el marco del sistema de gestión de los resultados y el impacto (RIMS) y los informes anuales sobre los resultados de los programas. Los COSOP, el nuevo enfoque de los programas en los países y el mandato de los equipos de gestión de los programas en los países se basarán en este principio de política.

10. El presente documento de políticas es el resultado de un proceso de reflexión y elaboración amplio y reiterado en el que ha participado una gran representación del FIDA. El proceso dio comienzo con un foro de políticas acerca de la focalización celebrado en mayo de 2005, al que siguió la labor de un grupo interdepartamental de consulta en materia de políticas, integrado por representantes de las divisiones de Políticas y Asesoramiento Técnico y, para terminar, un examen de gestión del Comité de Estrategia Operacional y Orientación en Materia de Políticas. En junio de 2006, el documento se examinó en un seminario oficioso de la Junta Ejecutiva a fin de que los Directores Ejecutivos tuvieran ocasión de incorporar sus opiniones al documento.

POLÍTICA DEL FIDA DE FOCALIZACIÓN EN LOS POBRES DE LAS ZONAS RURALES

I. INTRODUCCIÓN

1. El cometido del FIDA consiste en reducir la pobreza rural y aumentar la producción de alimentos y la seguridad alimentaria en los países en desarrollo. El Fondo se ha comprometido a prestar un apoyo apropiado y dirigido a aumentar el potencial productivo de los pobres, de manera que puedan ayudarse a sí mismos a superar la pobreza. La función del FIDA se diferencia de la de otras organizaciones por su focalización exclusiva en los pobres de las zonas rurales y sus medios de vida basados en gran medida en la agricultura. Los esfuerzos especiales de focalización del Fondo se basan en el reconocimiento de que el crecimiento macroeconómico o sectorial nunca será suficiente para reducir la pobreza o aumentar la seguridad alimentaria en el medio rural, aunque el crecimiento es necesario.

La complejidad de la pobreza

2. La pobreza no consiste únicamente en disponer de pocos ingresos. Comporta vulnerabilidad, exclusión e impotencia. Supone el deterioro de la capacidad de las personas para liberarse del miedo y el hambre y hacer oír su voz. Para reducir la pobreza es preciso dar a las mujeres y los hombres pobres la oportunidad de transformar sus vidas y sus medios de subsistencia, y respaldar a los gobiernos y a la sociedad civil a fin de que creen y mantengan las condiciones necesarias para ello.¹

3. La globalización da lugar a retos nuevos y urgentes para los pobres. Se están creando oportunidades para algunos sectores de la población, pero también aumentan la vulnerabilidad y los riesgos de exclusión para otros. Por ejemplo, la liberalización del comercio puede aportar beneficios a algunos agricultores pero perjudicar a muchos otros. Los esfuerzos realizados para alcanzar las metas de reducción de la pobreza, incluidas las fijadas en los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM), no deben hacer olvidar la persistencia e incluso el aumento de la pobreza y la desigualdad entre unos países y otros y dentro de ellos, independientemente de la tasa de crecimiento económico nacional e internacional.

4. Dada esta situación, es imprescindible tener en cuenta la complejidad, la diversidad y la dinámica de la pobreza rural y los numerosos factores que influyen en la capacidad de las personas para perseguir sus propios objetivos o participar en una acción colectiva. Esos factores pueden hacer referencia a desigualdades materiales o a relaciones desiguales que limitan las opciones y la libertad de elección. Es fundamental conocer bien la distribución de los activos y las capacidades entre los hombres y las mujeres pobres, los procesos de cambio que los afectan, los mecanismos de exclusión y discriminación que los penalizan y la relación de todos esos procesos con la pobreza para poder elaborar y aplicar estrategias eficaces de reducción de la pobreza.

El contexto evolutivo del desarrollo

5. La asistencia al desarrollo ha experimentado un proceso de transformación en el último decenio. Ha habido un consenso sin precedentes respecto de los objetivos de desarrollo y se ha llegado a un compromiso para perseguirlos con mayor efectividad. Varios factores han determinado esa transformación, pero el principal de ellos es el compromiso de los gobiernos de todo el mundo de esforzarse en conseguir los ODM. Además, el programa de armonización, alineación y resultados que se instaba a adoptar en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, de 2005,

¹ *Marco Estratégico del FIDA (2002-2006)*, pág. 4.

está modificando la forma en que trabaja la comunidad internacional de desarrollo, concentrando sus esfuerzos en aumentar la capacidad de los países para lograr una reducción duradera de la pobreza y un desarrollo sostenible, así como su identificación con esos objetivos.

6. Para alcanzar el ODM de reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre y viven en condiciones de pobreza extrema para el año 2015 se requieren más recursos y nuevos instrumentos de ayuda. Sin embargo, esto no es suficiente. Es esencial focalizar mejor los recursos, las políticas y las actividades. Esto es aplicable, en particular, a las tres cuartas partes de la población rural que viven en condiciones de pobreza extrema y de inseguridad alimentaria y cuya subsistencia, en la mayoría de los casos, está relacionada con la agricultura y depende de ella, principalmente los pequeños agricultores, los campesinos sin tierra y los pequeños empresarios.

7. Lamentablemente, la asistencia oficial para el desarrollo agrícola sigue siendo reducida.² Por otra parte, las estrategias nacionales de reducción de la pobreza, que actualmente ofrecen un marco común a todos los asociados en el desarrollo, no tienen debidamente en cuenta la función que desempeña el desarrollo agrícola y rural, y aún menos la función de la agricultura en pequeñas explotaciones y las economías de los pobres del medio rural. Estas cuestiones tampoco se tienen muy presentes en los esfuerzos que realizan los gobiernos y los donantes para mejorar la eficacia en términos de desarrollo y los mecanismos de armonización de la asistencia.

El FIDA en el contexto evolutivo del desarrollo

8. La asunción de liderazgo por los países y su apropiación de los proyectos, los esfuerzos colectivos para lograr los ODM, la aparición de nuevas estrategias nacionales contra la pobreza y el programa de coordinación y armonización pueden convertirse en factores que contribuyan de manera importante a acelerar la reducción de la pobreza rural. Lo importante es que se tengan en cuenta las limitaciones y las oportunidades concretas y específicas de los propios pobres. El reto consiste también en promover enérgicamente estrategias focalizadas de reducción de la pobreza rural en el contexto de los procesos normativos, presupuestarios y programáticos nacionales para mejorar los medios de vida de los pobres del medio rural y que éstos, a su vez, puedan aportar una mayor contribución a la reducción general de la pobreza. El FIDA debe ofrecer respuestas que estén a la altura de este desafío.

9. El Fondo actúa en el marco de las políticas nacionales y en apoyo de ellas y por intermedio de las estructuras nacionales del gobierno, la sociedad civil y el sector privado. La cuestión no es sólo cómo puede influir el FIDA en la fijación de las metas de política nacionales, sino también cómo puede contribuir a aumentar la capacidad de los países y establecer asociaciones de múltiples interesados que sustenten una focalización efectiva de los procesos nacionales de desarrollo, en particular y ante todo los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza.

10. El FIDA se esforzará cada vez más en aumentar la eficacia y el impacto directo de sus actividades, perfeccionando la focalización de sus recursos y programas en los países. Además, utilizará de forma más rigurosa y sistemática los conocimientos y la información obtenidos de sus operaciones para ayudar a los gobiernos a delinear las políticas, inversiones e instrumentos nacionales, no sólo para reportar beneficios sino también para crear un entorno más propicio en el que los pobres puedan elaborar sus propias respuestas a la pobreza mediante el empoderamiento institucional y económico. La presente política de focalización es un paso en esa dirección, e irá seguida de unas directrices operacionales.

² En el comunicado final de la Cumbre Mundial 2005 se reconoció expresamente la necesidad imperiosa de corregir esta situación: “Reafirmamos que la seguridad alimentaria y el desarrollo rural y agrícola han de enfocarse adecuada y urgentemente [...]. Juzgamos necesario intensificar la inversión productiva en el desarrollo agrícola y rural para garantizar la seguridad alimentaria”.

11. Más concretamente, el objetivo de esta política consiste en: a) definir claramente el grupo-objetivo del Fondo y dar una definición conceptual compartida de la focalización; b) esbozar los principios generales en que se inspirará el FIDA para identificar el grupo-objetivo y llegar al mismo, y los métodos e instrumentos de que se servirá para este fin, y c) dar una idea general del modo en que se abordará la focalización en el contexto de los instrumentos operacionales del Fondo. Esta política prevé también el marco para la elaboración ulterior de directrices operacionales.

II. GRUPO-OBJETIVO DEL FIDA Y CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN

Premisas generales

12. En el contexto del entorno general del desarrollo, el compromiso de focalización del FIDA se basa en las siguientes premisas generales:

- Es preciso dedicar más recursos nacionales e internacionales, utilizados con eficacia, y prestar más apoyo en materia de política al desarrollo rural y agrícola, con especial atención a las pequeñas explotaciones agrícolas y a los medios de vida de las poblaciones rurales pobres.
- Las administraciones locales y los gobiernos nacionales y sus asociados en el desarrollo deben prestar más atención a la cuestión de cómo empoderar a la población rural pobre —especialmente a los grupos más desfavorecidos o excluidos— para mejorar sus medios de vida y sus perspectivas de desarrollo.
- El empoderamiento de la población pobre tiene una importancia decisiva para la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenibles. El empoderamiento es, en primer lugar y sobre todo, económico, y su objetivo es aumentar la producción y los ingresos. También tiene un carácter social y político, en el sentido de aumentar la capacidad organizativa, los conocimientos y la influencia de ese sector de población.
- La identificación de los países con las actividades de desarrollo es decisiva para que éstas tengan un efecto positivo y sean sostenibles. La medida en que los gobiernos, los donantes y los propios pobres y sus organizaciones compartan el compromiso de reducir la pobreza rural determinará en gran parte el grado de su puesta en práctica.
- La eficacia de la ayuda y la armonización y la alineación de los donantes suponen un abandono gradual de los proyectos aislados en favor de programas nacionales más amplios en los que participen múltiples asociados.

Grupo-objetivo del FIDA

13. El “grupo-objetivo” del FIDA, tal como se define en su mandato, es la población rural de los países en desarrollo que vive en condiciones de pobreza y de inseguridad alimentaria. Dentro de este amplio grupo, el Fondo se esfuerza activamente en llegar a los sectores de la población que viven en condiciones de pobreza extrema (tal como se define ésta en el ODM 1) y que pueden beneficiarse de la facilitación del acceso a los activos y el aumento de las oportunidades para dedicarse a la producción agrícola y llevar a cabo actividades generadoras de ingresos.

14. Los grupos-objetivo del FIDA se deben definir en cada país de acuerdo con un proceso en el que intervengan las partes interesadas, que se ajuste al marco y las directrices que se indican más abajo y fortalezca la ventaja comparativa del Fondo. Debido a la diversidad de condiciones de los pobres, las personas con las que trabajaría el FIDA no pueden definirse *a priori* por el lugar en el que viven o la ocupación a la que se dedican o por niveles de ingresos determinados. El umbral de pobreza extrema que el ODM fija en 1 dólar por día, por ejemplo, puede constituir un indicador pertinente en gran parte de África y partes de Asia, pero es mucho menos útil en la mayor parte de América Latina, Oriente Medio, África del Norte y Europa central y oriental. En los países más pobres la línea de pobreza suele estar incluso por debajo del indicador del ODM. En algunos países el FIDA orientará sus actividades en favor de los sectores más pobres y vulnerables de la población rural; en otros, los más pobres 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. En algunos países pueden existir bolsones de pobreza —a menudo geográfica o étnicamente determinados— en economías rurales en las que en gran parte se ha eliminado la pobreza; en otros, la pobreza puede estar generalizada y ser la condición en que vive la mayoría de la población de las zonas rurales. En algunos países la población pobre se concentra en áreas marginales, de “bajo potencial”; en otros, vive sobre todo en zonas de potencial medio a alto.

15. Por otra parte, amplios sectores de la población rural de los países en desarrollo están muy expuestos a riesgos y crisis externas, por ejemplo, la enfermedad de un miembro del hogar, la muerte de un asalariado o los desastres naturales. A este respecto, el FIDA se esforzará en prestar apoyo no sólo a las personas que padecen pobreza crónica, sino también a las que pueden empobrecerse debido a su vulnerabilidad a esos riesgos o crisis externas.

El mundo de la población rural pobre

Los pobres del medio rural no constituyen un grupo único y uniforme en ninguna parte del mundo. Por lo general, son productores independientes y asalariados cuyos medios de vida dependen principalmente de la agricultura y de las actividades relacionadas con ella. “Se trata de pequeños campesinos [...], pastores, pequeños empresarios, pescadores y jornaleros sin tierras. Son miembros de grupos indígenas, minorías étnicas o castas registradas. Son los que menos tierra y agua poseen y los que menor control tienen sobre los bienes que poseen. Por lo general, tienen escaso acceso a las instituciones financieras oficiales para que les faciliten capital del tipo que sea. Con frecuencia tienen un acceso muy reducido a la tecnología moderna y una escasísima preparación para la creación y gestión de formas modernas de asociación. Con frecuencia se trata de mujeres que, como tales, encuentran especiales dificultades para acceder a recursos, servicios y oportunidades básicos para el desarrollo.

A menudo, la población rural pobre pertenece a grupos sociales excluidos, aislados y marginados, los responsables del desarrollo de las instituciones y los servicios modernos les han dado la espalda con excesiva frecuencia. Su vida se caracteriza por la vulnerabilidad y la inseguridad, lo que les hace difícil asumir riesgos que podrían sacarlos de la pobreza.” (“Función y centro de interés del FIDA en la reducción de la pobreza rural”, junio de 2005).

Focalización del apoyo del FIDA: un enfoque integrador

16. La creación de capacidad y el empoderamiento son las piedras angulares del enfoque del FIDA en materia de focalización. Se trata de propiciar la inclusión activa y con conocimiento de causa de personas que a menudo son excluidas, o que se excluyen a ellas mismas, de los procesos de desarrollo. De conformidad con el *Marco Estratégico del FIDA (2002-2006)*, el Fondo colabora con sus asociados a fin de crear las condiciones propicias para que la población rural pobre —hombres y mujeres por igual— haga valer sus derechos, acceda a recursos, tecnología y servicios necesarios y amplíe su influencia sobre las políticas e instituciones del sector público a fin de cambiar las “reglas del juego” en su favor.

17. El FIDA se esfuerza en que su funcionamiento se base en la demanda y en procesos consultivos y participativos. La determinación de los problemas con que se enfrenta la población rural pobre y la búsqueda de soluciones concretas a ellos requiere un conocimiento profundo de varias esferas y sus interacciones: las **personas** pobres y sus medios de vida; sus **problemas** concretos relacionados con la falta de acceso a recursos y relaciones fundamentales que les permitirían aumentar la producción, sus ingresos y su seguridad alimentaria; los **procesos** que generan su pobreza (en particular mecanismos de exclusión social o crisis externas), y el marco de **política** que refuerza esa situación. Ese conocimiento, y la búsqueda de respuestas eficaces y pertinentes, requieren una **participación** integradora y con conocimiento de causa de la población rural pobre y sus organizaciones, no como objeto de diagnóstico y análisis sino como contribuyentes activos. En otras palabras, la focalización exige escuchar a los pobres y colaborar en la búsqueda de soluciones a sus problemas.

18. A este respecto, el FIDA puede aportar la importante contribución de abrir espacios de participación, diálogo y negociación para que la población rural pobre pueda identificar, comprender e influir en los factores determinantes de su situación, y empezar a dar respuestas que estén o puedan estar a su alcance. El Fondo tratará sistemáticamente de crear estos espacios, en primer lugar y sobre todo en los programas que financia. También colaborará con sus asociados para estructurar espacios y mecanismos regulares de consulta y diálogo amplios con las organizaciones de los pobres del medio rural, y dotar a esas organizaciones de la capacidad para intervenir en los procesos democráticos en los que se formulan las políticas y se establecen las prioridades de reducción de la pobreza y de desarrollo, e influir en ellos.

19. La asociación es otra de las piedras angulares de la focalización del FIDA. Éste colaborará estrechamente con sus asociados para llegar a un conocimiento compartido de los factores causantes de pobreza y exclusión a los que debe hacerse frente y reforzar la capacidad de los países para llevar a cabo una acción de desarrollo focalizada. Podrán ser asociados los gobiernos y organismos oficiales específicos, otros donantes, las organizaciones no gubernamentales (ONG), las organizaciones rurales y de agricultores, las organizaciones comunitarias y, especialmente con fines de sostenibilidad, el sector privado. El Fondo reforzará y ampliará su colaboración con las instituciones y las organizaciones que hayan demostrado su firme empeño en lograr un desarrollo impulsado por la comunidad y una reducción de la pobreza basada en los medios de vida y con una perspectiva de género, y procurará aunar esfuerzos con asociados afines con miras a crear oportunidades para que las organizaciones de pobres de las zonas rurales puedan dar a conocer sus necesidades e influir en los programas y las políticas. Al elaborar sus estrategias de focalización en una situación determinada, el FIDA reforzará su colaboración con otros organismos con sede en Roma —concretamente la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA)— y recurrirá a los diversos instrumentos que hayan desarrollado estos organismos para medir la vulnerabilidad, la pobreza y la inseguridad alimentaria.

20. A veces los gobiernos pueden tener preocupaciones justificadas acerca de la eficiencia y la eficacia, por lo menos a corto y mediano plazo, de la inversión en las zonas y las personas más desfavorecidas, mediante enfoques participativos y basados en la demanda que a menudo llevan mucho tiempo. En los casos en que existan estas preocupaciones, el FIDA adoptará un enfoque gradual, aplicando experimentalmente estrategias de focalización innovadoras y medidas focalizadas. El Fondo se servirá de las enseñanzas extraídas de estas operaciones piloto para ilustrar los beneficios de la inversión directa en los pobres. Además, con ello se demostrará cómo los planteamientos focalizados surten un impacto sostenible y a largo plazo en la pobreza y contribuyen al crecimiento económico y a la estabilidad social y política. Por otra parte, el FIDA buscará esferas en las que complementar su labor con la de otros agentes (como los que apoyan programas de protección social) que puedan llegar hasta las clases de poblaciones pobres a las que el Fondo no tiene acceso con los instrumentos de que dispone.

21. Debido a que el FIDA no ejecuta programas humanitarios, de socorro o de asistencia social, para el Fondo la “focalización” no se reduce a la aplicación convencional por personal externo de los criterios que determinan quiénes deben o no beneficiarse, sino que hace referencia a un conjunto de actividades y medidas claramente definidas, basadas en la demanda y mutuamente convenidas, que garantizan, o por lo menos aumentan considerablemente, la probabilidad de que determinados grupos de población se beneficien de una iniciativa de desarrollo. El objetivo de esas actividades y medidas es también evitar que otros grupos obtengan beneficios desproporcionados.

III. PRINCIPIOS RECTORES PARA IDENTIFICAR LOS GRUPOS-OBJETIVO Y LLEGAR HASTA ELLOS

22. El FIDA, en cualquier contexto y en colaboración con sus asociados, identificará los grupos-objetivo mediante un análisis de la pobreza y los medios de vida, con una perspectiva de género, en el que se utilizarán los datos disponibles, se colmarán lagunas cuando sea necesario y se tendrán siempre en cuenta las opiniones de las mujeres y los hombres pobres y sus organizaciones. Como principios rectores en todas las situaciones operacionales, el FIDA:

- Se concentrará en la población rural que viva en condiciones de pobreza y de inseguridad alimentaria y que pueda aprovechar las oportunidades que se les ofrecen (a veces se la denomina “población pobre productiva” o “población pobre activa”).
- Ampliará el número de los beneficiarios para incluir a quienes disponen de menos activos y oportunidades, en particular las personas que viven en condiciones de pobreza extrema, con arreglo al criterio enunciado en el ODM 1.
- Incluirá a los grupos más marginados, como los pueblos indígenas y las minorías, y atenderá a sus necesidades específicas.
- Tendrá en cuenta las diferencias de género y prestará atención especial a las mujeres en todos los grupos-objetivo —por razones de equidad, eficacia e impacto— prestando especial atención a las mujeres a cargo de hogar que suelen ser las más desfavorecidas.
- Reconocerá que la riqueza o la pobreza relativas pueden cambiar rápidamente debido a crisis externas, y que debe hacerse frente a esa vulnerabilidad.
- Determinará claramente, en la fase de diseño del programa o proyecto, cuáles son los grupos-objetivo previstos y por qué razón se han seleccionado, y se atenderá estrictamente a estas categorías en el curso de la ejecución, el seguimiento y la evaluación (interna y externa) de los resultados de la focalización. En algunos casos habrá que incluir a grupos en mejor situación económica debido a interdependencias económicas y de mercado, para evitar conflictos o hacerlos participar como dirigentes o innovadores. En tales casos habrá que indicar los motivos de ello y su justificación, vigilando con atención los riesgos de un excesivo acaparamiento de beneficios.
- Determinará quiénes son sus asociados más afines en el plano local, nacional, regional e internacional, y colaborará con ellos para llegar a un conocimiento compartido de la dinámica de la pobreza rural en distintos contextos, y de los enfoques específicos que hayan tenido éxito.
- Pondrá a prueba métodos apropiados para llegar hasta los grupos de difícil acceso y compartirá los conocimientos adquiridos a este respecto.

- Establecerá 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. (Ejemplo de ello es la colaboración con el Fondo Belga de Supervivencia y el PMA.)

IV. MÉTODOS Y MEDIDAS PARA LLEGAR HASTA LOS GRUPOS-OBJETIVO

El marco de diagnóstico

23. El FIDA define su propio criterio de focalización en cada país tratando de hallar respuesta a cuatro preguntas: ¿quiénes son las personas del medio rural en las que el Fondo debe concentrar sus limitados recursos? ¿Cuál es la dinámica concreta de su pobreza y sus iniciativas de desarrollo? ¿Cuáles son las medidas más pertinentes y propiciadoras para lograr que esas iniciativas respondan efectivamente a sus aspiraciones y posibilidades? ¿Cómo puede el FIDA contribuir a que la población pobre influya en su entorno de subsistencia y lo conforme? Las respuestas a estas preguntas dependen del contexto del país y del programa de que se trate y han de ir precedidas siempre de consultas con los asociados, ante todo el gobierno y las organizaciones de pobres del medio rural. Se establecerá un marco de diagnóstico a fin de orientar el diseño y la ejecución de la estrategia de focalización más apropiada y garantizar que las actividades de desarrollo sean pertinentes para los grupos-objetivo seleccionados. Este marco incluirá, entre otras, las medidas siguientes:

- Un análisis de la pobreza rural y los medios de vida de la población rural pobre, que determine los factores que obstaculizan y propician la reducción de la pobreza, o sea, los procesos de exclusión, la vulnerabilidad o el desempoderamiento (económico, sociocultural, jurídico, político).
- Un examen del entorno institucional y de políticas, especialmente en la medida en que influya en esos factores y en los grupos-objetivo previstos.
- Un inventario de las actividades y las contribuciones de otros asociados en el desarrollo, como el gobierno, la sociedad civil y los donantes.
- La identificación de los apropiados mecanismos institucionales propiciatorios y las medidas de focalización que permitirían superar esos obstáculos, indicando el vínculo con los posibles grupos-objetivo.
- La atribución de mayor importancia a las actividades agrícolas y no agrícolas conexas de la población rural pobre (pequeñas explotaciones agrícolas y empleo rural) en las estrategias nacionales de desarrollo.

Desarrollo y aplicación de una estrategia de focalización

24. En todas las operaciones que formen parte de sus programas en los países, el FIDA se basará en el marco de diagnóstico para el diseño y la aplicación de una estrategia de focalización, elaborada en consulta con los asociados, que sea realista y pueda supervisarse. La estrategia se adaptará a cada contexto y será flexible, manteniendo al mismo tiempo el objetivo de ayudar a los grupos-objetivo identificados a mejorar sus medios de vida. Estará claramente articulada, de manera que las funciones y las responsabilidades de focalización estén bien definidas, y se basará en los sistemas y procedimientos existentes, incluidos los de seguimiento, dotándolos de valor agregado. Los instrumentos de seguimiento de la eficacia de la focalización formarán parte integrante de la estrategia. La pobreza es dinámica: la gente puede caer en la pobreza o salir de ella, y los que están en situación particularmente desfavorable son con frecuencia menos visibles y los análisis iniciales pueden pasarlos por alto. Por consiguiente, las evaluaciones de la pobreza se irán repitiendo a lo largo

de los proyectos o programas para que puedan efectuarse los necesarios ajustes en la focalización. La estrategia incluirá o promoverá regularmente sistemas de información pública y comunicaciones para llegar hasta quienes tienen menor acceso a la información.

25. La estrategia de focalización comprenderá todas las medidas y los métodos siguientes, o algunos de ellos. Según cuál sea la situación, algunos serán más importantes que otros.³ En el anexo al presente documento figura una recapitulación de la experiencia del FIDA al respecto.

26. **Focalización geográfica.** En los programas que no son de ámbito nacional, la concentración en zonas geográficas donde hay grandes núcleos de pobres o en las que se registran altas tasas de pobreza es un instrumento eficaz de focalización. El FIDA utiliza en estos casos las líneas de pobreza y los datos sobre la inseguridad alimentaria y la malnutrición nacionales —incluidos datos procedentes de la FAO y el PMA—, junto con otros datos sobre el desarrollo humano, para identificar las zonas desfavorecidas. Dado que, por lo general, esos datos no están disponibles por debajo de un nivel relativamente alto de agregación (por ejemplo, por debajo del nivel de distrito), el Fondo determina criterios adicionales, en colaboración con los interesados locales, para identificar a las comunidades de esas zonas y obtener su participación. Podrá incluirse a las comunidades menos pobres si se necesitan sus vinculaciones económicas y comerciales con las comunidades más pobres para lograr un mayor impacto en la reducción de la pobreza. El Fondo utilizará también los datos disponibles de la cartografía de la pobreza, la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad, procedentes de la FAO y el PMA. Durante el proceso de aplicación será necesario tomar decisiones sobre dónde concentrar las actividades en la zona de un proyecto. Es preciso aplicar criterios objetivos para evitar que el proceso sea arbitrario o esté condicionado políticamente.

27. **Medidas propiciatorias.** Son medidas destinadas a instaurar y mantener un entorno operacional y de políticas favorable a la focalización en la pobreza, por ejemplo un diálogo integrador sobre políticas, una labor de concienciación y el fomento de la capacidad. Las estrategias de focalización que se adoptan en las operaciones respaldadas por el FIDA tienen un alcance nacional y son asumidas por los países, y como tales han de contar con el pleno apoyo de los países prestatarios. La condición *sine qua non* para llegar hasta los pobres y que éstos puedan beneficiarse es que las partes interesadas tengan una visión común y se adhieran a los objetivos y enfoques establecidos de reducción de la pobreza. Las partes interesadas son, ante todo, los gobiernos y determinados organismos gubernamentales, y después otros donantes, las instituciones cooperantes, las ONG, las organizaciones de pobres rurales y de agricultores, las organizaciones comunitarias y el sector privado. Esforzarse en lograr esta visión y compromiso comunes de las partes es fundamental para la tarea de armonización y alineación del FIDA, cuyo objetivo es cambiar el modo en que las políticas y las instituciones prestan apoyo a los pobres.

28. **Medidas de empoderamiento y creación de capacidad.** Se adoptarán medidas concretas de creación de capacidad y fomento de la confianza para propiciar y alentar la participación más activa posible de las personas que tradicionalmente han tenido menos voz y voto en la planificación y la adopción de decisiones. Esas medidas sirven para comprobar la capacidad de la “élite” para ejercer un control sobre los recursos. En el plano nacional, es necesario promover interacciones entre los pobres, por una parte, y los responsables de la adopción de decisiones y los proveedores de servicios, por la otra, con miras a la transformación institucional en favor de los pobres. El FIDA colaborará con los

³ Los métodos de focalización descritos se inspiran en las enseñanzas extraídas de la larga experiencia del FIDA en proyectos sobre el terreno, y en su experiencia más reciente con programas sectoriales y documentos de estrategia de lucha contra la pobreza. Asimismo se ha aprovechado la acreditada experiencia del Fondo en materia de incorporación de las cuestiones de género y el reciente estudio emprendido como parte de la Iniciativa del FIDA para la integración de innovaciones, titulado “Enfoques innovadores para la focalización de los beneficiarios en proyectos basados en la demanda”. Por último, el debate sobre los métodos de focalización, en los estudios sobre el desarrollo, y la experiencia pertinente de otras instituciones financieras internacionales y de los principales donantes bilaterales, también han sido de utilidad.

asociados más afines para ofrecer a las organizaciones de pobres rurales la oportunidad de dar a conocer sus necesidades e influir en los programas y políticas. Es necesario llevar a cabo actividades de información y comunicación apropiadas para limar aristas y facilitar la participación de los pobres. También hay que prestar atención a los procedimientos de acceso a los servicios y los recursos, las modalidades de adopción de decisiones y las exigencias relativas a la contribución de los beneficiarios que pueden excluir a determinadas categorías de pobres.

29. **Medidas de autofocalización.** El éxito dependerá sobre todo de que las actividades de desarrollo se hayan concebido en colaboración con los propios pobres, teniendo en cuenta sus necesidades y sus dificultades de subsistencia, y de que sean consideradas por ellos pertinentes y abordables. La autofocalización se logra prestando servicios que respondan concretamente a las prioridades, los activos y la capacidad de trabajo del grupo-objetivo de que se trate, y que tengan menos interés para los grupos más acomodados.

30. **Focalización directa.** Cuando han de prestarse servicios a determinadas personas u hogares es necesario aplicar criterios de selección. La experiencia del FIDA y de otras instituciones demuestra que, en estos casos, los procedimientos de focalización de base comunitaria son los mejores, puesto que es la comunidad la que determina y aplica los criterios de selección. La comprobación de los medios de vida mediante encuestas (por ejemplo, del ingreso o del consumo, o bien de la propiedad de activos) puede ser costosa y a menudo plantea numerosos problemas metodológicos. Las definiciones y los criterios locales referentes a la pobreza pueden ser más adecuados y captar con más precisión las dimensiones de la pobreza y la vulnerabilidad no relacionadas con los ingresos. Por lo general, el grado de aceptación social del método empleado deberá determinarse caso por caso. Debe procurarse evitar los riesgos de conflicto y división en la comunidad, así como la estigmatización.

V. LA FOCALIZACIÓN EN EL MARCO DE LOS INSTRUMENTOS OPERACIONALES DEL FIDA

31. El FIDA se asegurará de que la focalización en el marco de los instrumentos operacionales de sus programas en los países sea eficaz, y se ocupará de verificarlo. También examinará los costos que comportan la concepción y puesta en práctica de una focalización eficaz.

Instrumentos operacionales

32. **Sistema de asignación de recursos basado en los resultados (PBAS).** El PBAS actual ya contiene un cierto número de indicadores centrados en la capacidad de la población rural pobre de acceder a los activos, los mercados y los servicios. A condición de que se disponga de datos fiables y comparables, las repeticiones futuras del sistema podrían dar mayor realce a la dimensión de la pobreza en sus fórmulas para evaluar las necesidades y los resultados institucionales, sectoriales y de los proyectos. Esto a su vez podría dar lugar a un aumento de la capacidad para proceder a una focalización más eficaz.

33. **Estrategias regionales.** Las estrategias regionales del FIDA seguirán poniendo de relieve las características singulares y los principales factores de la pobreza rural en una región, indicando quiénes son los pobres, dónde viven, los obstáculos concretos con que se enfrentan para salir de la pobreza y la medida en que esos factores varían de un lugar a otro. Se incorporarán las enseñanzas extraídas por el FIDA de sus actividades de apoyo a la población rural pobre y las principales oportunidades que existen de reducir la pobreza rural. También se determinarán las principales esferas de actividad y de asociación, incluida la identificación del principal o los principales grupos-objetivo y las estrategias regionales de focalización. Estas estrategias ofrecerán una orientación general para la adopción de criterios adaptados a los distintos países.

34. **Programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP).** Sobre la base de un proceso de diálogo y negociación con los gobiernos, otros donantes y la sociedad civil, en particular las organizaciones de la población rural, los COSOP del FIDA analizarán la situación de la pobreza tanto a nivel nacional como en las zonas rurales; examinarán las políticas y la capacidad institucional del gobierno para reducir la pobreza; sugerirán dónde llevar a cabo las actividades del Fondo; e identificarán, por una parte, los grupos concretos de pobres del medio rural en los que concentrar los esfuerzos y, por la otra, las asociaciones fundamentales de ayuda a los pobres, y describirán los métodos de focalización que se vayan a aplicar. Una de las partes esenciales de cada COSOP versará precisamente sobre la identificación del grupo-objetivo, las cuestiones prioritarias y las posibles respuestas a los problemas de desarrollo.

35. **Creación de instituciones y relaciones de asociación.** La focalización supone la selección de asociados institucionales que se dediquen a la población rural pobre y posean la capacidad de escucharla y ayudarla a superar los obstáculos con que se enfrenta. La focalización supone también la creación de capacidad para prestar servicios (por ejemplo, instituciones de servicios financieros) que satisfagan las necesidades de los grupos-objetivo. Las instituciones más importantes son las organizaciones de carácter asociativo de los propios pobres. El FIDA identificará y tratará de cambiar los procesos o prácticas institucionales que excluyan de manera efectiva a los pobres del medio rural (por ejemplo, requisitos en materia de garantías, documentación jurídica excesiva, discriminación contra la mujer y procedimientos complicados).

36. **Programas sectoriales.** De conformidad con su política, el FIDA velará por que sus programas sectoriales beneficien a la población rural pobre, poniendo de relieve los problemas con que se enfrenta ese grupo de población y promoviendo la introducción de reformas para resolverlos. Establecerá asociaciones con las organizaciones de productores a fin de aumentar su capacidad para analizar y articular sus principales exigencias de cambios sectoriales, influir en las decisiones y participar en el seguimiento de los resultados. También tratará de reforzar su capacidad para ejercer un control sobre los proveedores de servicios.

37. **Proyectos en zonas determinadas.** En estos proyectos se llevará a cabo una focalización geográfica para seleccionar primero a las comunidades o grupos de comunidades. Esto irá seguido frecuentemente de una focalización social o comunitaria que permita formular una estrategia amplia de focalización y establecer un mecanismo para vigilar los resultados de ésta.

38. **Diálogo sobre políticas y elaboración de éstas.** El FIDA tratará de aprovechar de manera más sistemática y coordinada la experiencia y las enseñanzas extraídas de sus proyectos y programas para promover la inclusión de la pobreza rural y el fomento de las pequeñas explotaciones agrícolas en el programa de desarrollo internacional y en las prioridades nacionales de desarrollo, y favorecer procesos de política que atiendan a las necesidades de la población rural pobre. Además, se basará en información derivada de sus actividades para asegurarse de que las políticas en favor de los pobres comporten la introducción de los cambios necesarios en programas institucionales y de desarrollo, y para ofrecer a los pobres y sus organizaciones la oportunidad de hacerse oír y de influir en las políticas. Más importante aún es que el FIDA apoyará activamente la participación directa de los pobres y sus organizaciones en la formulación y aplicación de políticas y estrategias nacionales que tengan un impacto en sus medios de vida. La participación sistemática de los pequeños agricultores y las organizaciones de habitantes de las zonas rurales en el diseño, gestión, seguimiento, supervisión y evaluación de las operaciones respaldadas por el FIDA se considerará un posible pilar básico de una participación más amplia de aquéllos en los procesos nacionales de adopción de decisiones.

39. **Innovación y gestión de los conocimientos.** Para que el desarrollo contribuya más eficazmente a la reducción de la pobreza rural se requieren innovaciones que se adapten a las condiciones nacionales y locales de un país. El FIDA tratará de hallar nuevas soluciones a los retos nuevos y antiguos con que se enfrentan los pobres de las zonas rurales y promoverá soluciones de eficacia comprobada, especialmente

las innovaciones de los propios pobres. Todos los proyectos y programas tratarán de innovar y contendrán mecanismos de aprendizaje para que las enseñanzas extraídas puedan incorporarse en los procesos programáticos y de política nacionales, con la reserva de que las experiencias positivas que hayan de repetirse en mayor escala deberán adaptarse a las prioridades y las capacidades nacionales.

40. **Investigaciones en favor de los pobres.** En el marco de investigaciones financiadas con donaciones, y de acuerdo con su política de financiación mediante donaciones, el FIDA seguirá promoviendo investigaciones basadas en la demanda que tengan en cuenta las necesidades de los pobres y las cuestiones de género, que se lleven a cabo en colaboración con los pequeños agricultores pobres y que, idealmente, aprovechen sus conocimientos tradicionales y su capacidad de innovación. Las investigaciones se concentrarán en lo siguiente: la selección de cultivos, productos básicos o sistemas agrícolas que respondan a las necesidades de subsistencia de la población rural pobre; la promoción de sinergias entre los conocimientos científicos y los locales, haciendo hincapié en las innovaciones de los pobres del medio rural y el desarrollo de tecnologías o sistemas de cultivo socialmente aceptables, y la promoción del intercambio de conocimientos entre las instituciones y los agricultores, y entre estos últimos.

Supervisión, apoyo a la ejecución y seguimiento

41. Toda estrategia de focalización necesita un seguimiento regular y continuo. Incluso cuando la focalización en la etapa de diseño tiene en cuenta tanto las condiciones económicas, socioculturales y políticas reinantes como las dificultades y oportunidades de la población rural pobre, es esencial estar vigilante durante todo el proceso de ejecución para asegurarse de que hay capacidad de focalización, y empeño en ella, y que se hace todo lo posible por evitar que se aprovechen de los recursos, servicios y beneficios personas no pertenecientes al grupo-objetivo, en detrimento de éste. La vigilancia también es fundamental para que la focalización se adapte a los cambios constantes y dinámicos del panorama de la pobreza rural y el desarrollo de cualquier programa en el país y tenga en cuenta las innovaciones que se deriven de las operaciones del FIDA o de otros agentes públicos y privados.

42. El apoyo a la supervisión y la ejecución permitirá evaluar expresamente la idoneidad de la estrategia de focalización del Fondo y su efectividad sobre el terreno, introduciendo los ajustes necesarios para aumentar la proyección y la equidad en lo que se refiere al género, frenar la desviación de beneficios e impedir que las élites se apoderen de éstos. Como principio de política, el FIDA, junto con el gobierno y otros asociados, velará por que se realice un seguimiento periódico de los productos, los resultados y el impacto inicial a fin de que beneficien a los grupos-objetivo identificados y respondan siempre a sus necesidades. La eficacia de la focalización se calibrará en todos los ejercicios de evaluación, incluidos las revisiones y evaluaciones a mitad de período.

43. Se informará periódicamente de los resultados de los ejercicios de supervisión y ejecución, y por supuesto también en el marco del sistema de gestión de los resultados y el impacto y los informes anuales sobre los resultados de los programas. Los COSOP, el nuevo enfoque de los programas en los países y el mandato de los equipos de gestión de los programas en los países se basarán en este principio de política. También se incorporará en la revisión de la política de supervisión del FIDA. En la medida de lo posible, los proyectos y programas en curso se adaptarán para incorporar la política de focalización. Los procesos de mejora y garantía de la calidad orientarán y evaluarán la alineación de las operaciones con esta política de focalización.

44. Cuando se identifican los problemas, en particular una desviación excesiva de beneficios, la captación de éstos por los estratos no pobres o la incapacidad de hacerlos llegar al grupo-objetivo, el FIDA, en colaboración con el gobierno y otros asociados, adoptará oportunamente medidas correctivas, o bien renegociará las condiciones de colaboración con sus asociados. Si esto no se logra en un plazo razonable, el Fondo deberá suspender o cerrar la operación de que se trate, eventualidad ésta que deberá comunicarse al gobierno prestatario en la fase de diseño de cada proyecto o programa.

45. Además, con la asistencia del nuevo enfoque de los programas en los países, y con la participación de los equipos en los países, el FIDA aumentará su capacidad para examinar con el gobierno la focalización de las políticas y las actividades de desarrollo en el plano nacional. Esto también podría llevarse a cabo en el marco de las consultas sobre el PBAS.

Consecuencias financieras

46. Una estrategia de focalización bien diseñada y aplicada, que tenga en cuenta las necesidades expresas de los beneficiarios previstos, puede reducir los gastos de transacción y aumentar la eficacia, el impacto y la sostenibilidad. El procedimiento de focalización aplicado por el FIDA requiere una importante inversión en actividades de información y comunicación, fomento de la confianza y la capacidad de las organizaciones de pobres de las zonas rurales, y sus organizaciones, y la creación de espacios para que puedan articular sus demandas. Estas actividades no son nuevas ni atañen específicamente a la focalización, pero forman parte integrante del enfoque general del FIDA con respecto a la reducción de la pobreza.

47. Sin embargo, la aplicación de la política de focalización tendrá algunas consecuencias de incremento de los costos, principalmente en forma de inversiones en: a) un diagnóstico y análisis más rigurosos de la situación de la pobreza y del marco institucional y de políticas de un país determinado, y b) el seguimiento de los resultados de la focalización. Asimismo deberán asignarse recursos para el aumento de la capacidad del personal y los asociados del FIDA con objeto de llegar a una comprensión común de la focalización y la elaboración de instrumentos de comunicación para la divulgación de la política y las enseñanzas extraídas de su aplicación. Por último, quizás hagan falta más recursos para el establecimiento de nuevas asociaciones a fin de aumentar la proyección de sus actividades. Cuando proceda al diseño de todas las actividades previstas, el FIDA considerará los costos correspondientes y las posibles compensaciones.

LA EXPERIENCIA DEL FIDA EN MATERIA DE FOCALIZACIÓN Y LAS ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS¹

1. El FIDA, junto con sus asociados, ha aprendido mucho de sus proyectos y programas sobre el modo de identificar a los grupos-objetivo y llegar hasta ellos. También se han obtenido enseñanzas importantes de la larga experiencia del Fondo en la incorporación de las cuestiones de género, que combina múltiples medidas de focalización que van desde la acción afirmativa hasta la creación de capacidad y el empoderamiento.² Además, un reciente estudio sobre el terreno emprendido en el marco de la Iniciativa del FIDA para la integración de innovaciones, ha proporcionado ideas importantes sobre los medios más eficaces de garantizar que los pobres salgan beneficiados y reducir al mínimo el acaparamiento de los beneficios por parte de los estratos no pobres en los proyectos y programas basados en la demanda.

2. El FIDA ha extraído otras enseñanzas sobre focalización del debate acerca de los métodos de focalización en los estudios sobre el desarrollo, así como de la experiencia de otras instituciones financieras internacionales y de los principales donantes bilaterales con los que el Fondo comparte una definición pluridimensional de la pobreza. Esta definición abarca tanto factores relacionados con los ingresos como de otra índole; el reconocimiento de la necesidad del análisis de la pobreza y los medios de vida como base para lograr una focalización eficaz, y la atribución de importancia a los enfoques dirigidos por la comunidad. Una característica que distingue al FIDA de otras instituciones financieras internacionales es la importancia que atribuye a la creación de capacidad y al empoderamiento de los que tienden a quedar excluidos, o a excluirse a sí mismos, y la atención especial que presta a las diferencias de género y al empoderamiento de la mujer. Más adelante se exponen en forma resumida las principales enseñanzas extraídas, que han servido de base al presente documento sobre la política de focalización.

¿A quién llegan los proyectos y programas que respalda el FIDA?

3. En los ejercicios participativos de clasificación con arreglo a la renta, las poblaciones rurales tienden a distinguir a los “pobres” de los “muy pobres” y de los “menos pobres” (o “en condiciones económicas más holgadas”). La composición de estas categorías y la línea divisoria entre ellas van evolucionando a medida que cambia la situación de las personas. Los proyectos y programas respaldados por el FIDA llegan con eficacia hasta los “pobres”. En cambio, llegar hasta las personas calificadas de “muy pobres”, y beneficiarlas, es más difícil. Entre los “muy pobres” se cuentan personas que están excluidas, o se han excluido a ellas mismas, por diversas causas sociales e históricas profundamente arraigadas, que son difíciles de remediar en el período de ejecución de un proyecto o un programa, y que con frecuencia requieren un importante cambio social. En esta categoría también están incluidas personas que necesitan tanto el empoderamiento económico —al que el FIDA suele contribuir— como medidas de protección social —que no están incluidas en el mandato del Fondo— para salir de la pobreza. La categoría de los “muy pobres” comprende a personas a las que sólo se puede ayudar temporal o permanentemente con medidas de protección social o ayuda de emergencia. En la experiencia del FIDA, el acceso a las personas situadas en el escalón más bajo de la pobreza puede mejorarse estableciendo asociaciones con organismos y organizaciones que tienen mandatos complementarios del mandato del Fondo, como el PMA para la ayuda alimentaria, y ONG con experiencia en los sectores sociales y productivos. Además, el FIDA

¹ En este anexo se resumen las principales conclusiones en materia de focalización derivadas de los informes de evaluación del FIDA, el estudio de la fase piloto de la Iniciativa del FIDA para la integración de innovaciones sobre focalización conforme a un enfoque impulsado por la demanda, y un examen de los estudios sobre el desarrollo y las experiencias de otros donantes con la focalización realizado como parte de la actividad “Integración del nuevo marco de focalización del FIDA en el ciclo del proyecto” de la fase principal de la iniciativa, que se halla actualmente en curso.

² Estas medidas se describen en el documento “Incorporación de una perspectiva de género en las actividades del FIDA – Plan de Acción para 2003-2006.

trata de reforzar los mecanismos tradicionales de solidaridad, y en ningún caso los debilita. Sus actividades de generación de ingresos se destinan también a individuos con personas a cargo en circunstancias difíciles (como miembros de familia afectados por el VIH/SIDA).

4. Por otra parte, la exclusión de las personas “en condiciones económicas más holgadas” o “menos pobres” no siempre es aconsejable. Las interdependencias económicas y de mercado entre los menos pobres y los pobres pueden hacer que sea necesario trabajar con diferentes categorías a fin de obtener beneficios (como empleos) para los mismos pobres. Además, los menos pobres pueden contribuir a los esfuerzos de reducción de la pobreza en calidad de innovadores y promotores. A veces la exclusión de los que no son pobres puede causar un conflicto en la comunidad, con efectos contraproducentes para los objetivos previstos de la focalización. En todos los casos es menester un cuidadoso seguimiento para verificar que no se produzcan desviaciones excesivas de los beneficios y evitar que éstos sean acaparados por los grupos de población en condiciones económicas más holgadas. En último término, lo que cuenta es que los pobres —tanto hombres como mujeres— vean que la distribución de beneficios y oportunidades ha sido justa.

¿Cómo hacen los proyectos y programas que respalda el FIDA para llegar hasta los grupos-objetivo y beneficiarlos?

5. En su intento de llegar hasta sus grupos-objetivo, el FIDA ha aprendido un cierto número de lecciones importantes:

6. **Entender los procesos de la pobreza y los sistemas de subsistencia —y sus dimensiones de género— es la base de una focalización eficaz.** El análisis debería captar la diversidad de los sistemas de subsistencia de los pobres y los factores y procesos que hacen que las personas caigan en la pobreza o salgan de ella. El análisis es más significativo cuando se escucha a los propios pobres y se incorporan sus concepciones de la pobreza y la vulnerabilidad. Esta evaluación es necesaria para una primera identificación de los grupos-objetivo y, sobre todo, de las actividades y servicios que sean más aptos para las diferentes clases de personas.

7. **La focalización geográfica, cuando es oportuna, ofrece un medio eficaz de acceder a zonas con una alta concentración de pobres.** Las líneas nacionales de pobreza y los datos sobre la inseguridad alimentaria y la malnutrición, junto con otros datos sobre el desarrollo humano (u otros instrumentos para trazar mapas de la pobreza, como el análisis y la cartografía de la vulnerabilidad) sirven para identificar las zonas desfavorecidas. Dado que, por lo general, esos datos sólo están disponibles para amplias unidades administrativas (por ejemplo, el distrito), deben adoptarse criterios específicos en consulta con los interesados locales para seleccionar a las aldeas y las comunidades de cada distrito. Estos criterios objetivos son necesarios para impedir que la selección se convierta en un proceso arbitrario o políticamente condicionado. La focalización geográfica es más eficaz en las sociedades que son más homogéneas. Con todo, incluso en sociedades que parecen homogéneas siempre es necesario efectuar una focalización social dentro de las comunidades.

8. **La focalización de las actividades y los servicios deben hacerla los propios pobres.** El éxito de la focalización dependerá en gran parte de que, desde un principio, el proyecto, programa o iniciativa se configure en torno a los activos, los obstáculos a la subsistencia, el potencial productivo, las oportunidades y prioridades de desarrollo y las aspiraciones de los pobres. Sólo de este modo las actividades y los servicios que reciban apoyo serán pertinentes para los grupos-objetivo identificados, y estarán al alcance de sus medios. Un proyecto se concentra mejor en la pobreza cuando la combinación de los beneficios ofrecidos y los costos de transacción son ventajosos para los pobres, pero no para los menos pobres, y cuando se tienen en cuenta las disponibilidades de tiempo, mano de obra y capital de las personas. Por otra parte, es necesario prestar atención a factores que puedan

excluir por inadvertencia a ciertos grupos de personas, como la petición de contribuciones o de asistencia a reuniones, que los pobres, y en especial las mujeres, no pueden permitirse por su costo o por el tiempo requerido.

9. Los métodos integradores y basados en el empoderamiento dan los mejores resultados.

Para garantizar que los beneficios lleguen hasta los grupos-objetivo identificados, los métodos que dan los mejores resultados son aquellos que ofrecen a las personas que tienden a quedar excluidas, y tienen menos poder y capacidad de expresarse, la posibilidad de participar en las iniciativas de desarrollo, reclamar beneficios y servicios e influir en las políticas y en la asignación de los recursos. Esto exige la focalización específica de la información y la comunicación en aquéllos que, en general, están menos informados; la concentración en esos grupos de los conocimientos técnicos y la capacitación en gestión; la sensibilización y el fomento de la confianza; la garantía de la transparencia y la participación en las decisiones sobre la asignación de los recursos (particularmente en el caso de los fondos de desarrollo) de los participantes en el proyecto, y, sobre todo, el refuerzo de las organizaciones de los pobres del medio rural (organizaciones comunitarias y de productores) y una mayor representación social y de género de esos grupos.

10. Deben aplicarse medidas directas de focalización, como los criterios de selección basados en los medios y las líneas de pobreza, con participación comunitaria. La experiencia del FIDA, al igual que la de otros donantes, es que las encuestas para determinar los ingresos o el consumo, o bien la base de activos de los hogares —como se hace en algunos programas de protección social— no suelen ser rentables para el tipo de operaciones que respalda el FIDA; además, adolecen de varias deficiencias metodológicas y a menudo causan conflictos. Son más apropiados los métodos de focalización comunitarios que determinan criterios de selección en cuya aplicación participa la comunidad, mediante un proceso transparente y asentado en normas bien definidas.

11. Una condición *sine qua non* es que los interesados directos deben compartir una visión y un compromiso de la focalización. Al nivel de los proyectos y programas, la condición *sine qua non* para llegar hasta los pobres y beneficiarlos es que los interesados directos compartan una visión y un compromiso comunes acerca de la reducción de la pobreza identificada y los objetivos de focalización. Los principales interesados son el prestatario, el FIDA, otros donantes, los organismos de ejecución, las ONG asociadas, los dirigentes locales, las propias comunidades y, lo que es muy importante, el sector privado. Trabajar en pro de esta visión y compromiso comunes entre los asociados es la piedra angular de la participación del FIDA en el contexto de la armonización y la alineación, cuyo objetivo consiste en cambiar positivamente el modo en que las políticas y las instituciones prestan servicios en apoyo de los pobres.

SEGUIMIENTO DE LA APLICACIÓN Y LOS RESULTADOS DE LA POLÍTICA DE FOCALIZACIÓN DEL FIDA

1. Con arreglo a esta política, la focalización se abordará como una cuestión transversal en todas las operaciones del FIDA y en todas las etapas del ciclo de los proyectos y de los programas en los países. Por consiguiente, la focalización se incorporará en los correspondientes instrumentos de seguimiento, procesos e indicadores básicos de resultados. Esto se llevará a cabo en tres planos: a nivel institucional, en los programas en los países y en los proyectos. Será preciso adaptar los instrumentos existentes y velar por que otros instrumentos, actualmente en curso de elaboración, lleven a cabo un seguimiento eficaz de los resultados de la focalización. La información relativa a los programas en los países y a los proyectos se agrupará en el marco del proceso de examen anual de la cartera y se presentará en el informe anual sobre los resultados de la cartera.

A. A NIVEL INSTITUCIONAL

2. Para medir las mejoras conseguidas en los resultados de la focalización se utilizarán dos indicadores importantes del grado de cumplimiento de la meta:

- Porcentaje de revisiones a mitad de período e informes finales de proyectos con información sobre los resultados de la focalización que confirman una evaluación positiva de su eficacia.
- Porcentaje de estudios de evaluación del impacto —realizados como parte de los sistemas de seguimiento y evaluación (SyE) de los proyectos y comunicados por conducto del sistema de gestión de los resultados y el impacto (RIMS) del FIDA— que indican mejoras en el índice relativo a los activos y en la malnutrición infantil crónica en los grupos-objetivo previstos.

Estos indicadores se incluirán en el marco de resultados a nivel institucional del FIDA, con arreglo al cual se presentará la información pertinente.

B. EN LOS PROGRAMAS EN LOS PAÍSES

3. En todos los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) basados en los resultados, la definición de los grupos-objetivo y de las estrategias de focalización deben estar en consonancia con la política de focalización. Asimismo, los COSOP deben basarse en un proceso de diálogo y negociación con las partes interesadas en los países, en particular las organizaciones de la población rural pobre. La observancia de esta política será objeto de seguimiento por la secretaría del Comité de Estrategia Operacional y Orientación en Materia de Políticas (OSC) y por la División de Políticas a través de los documentos expositivos del OSC. La División de Políticas agrupará cada año las notas sobre la observancia de la política prevista en los COSOP. El principal instrumento (y el primer nivel de agrupación) de presentación de informes sobre el indicador 1.3 y sobre los resultados de la focalización en general serán los exámenes anuales de los países previstos en los nuevos COSOP basados en los resultados.

C. EN LOS PROYECTOS

4. Con respecto al **diseño**, la observancia de la política de focalización en lo que se refiere tanto a la identificación de los grupos-objetivo como a las estrategias de focalización y las disposiciones en materia de SyE de los proyectos se evaluará en la fase final del diseño mediante una lista de comprobación que se elaborará y presentará en abril de 2007. La lista de comprobación se utilizará en el marco del proceso de calidad inicial. Los correspondientes resultados se agruparán y comunicarán en el informe anual sobre los resultados de la cartera. Para evaluar la dimensión de género de la focalización se seguirá utilizando la actual lista de comprobación sobre condiciones previas para un diseño de proyectos con una perspectiva de género, que también se aplicará en la etapa final del diseño.

ANEXO II

5. Con respecto a la **ejecución**, en la política de focalización se hace referencia al **seguimiento de la focalización en los proyectos**. Se han emprendido diversas iniciativas para mejorar los sistemas de SyE de los proyectos y programas, en las que se prestará debida atención al seguimiento de los resultados de la focalización mediante un enfoque participativo y sensible a las cuestiones de género. Las directrices operacionales en materia de focalización, que se publicarán a finales de 2007, contendrán orientación adicional sobre SyE de la focalización en los proyectos, con inclusión de una metodología para evaluar los resultados de la focalización en las revisiones a mitad de período y en los informes finales de los proyectos mediante una lista de comprobación y un sistema compuesto de puntuación y directrices para mejorar la capacidad de los sistemas de SyE a fin de que proporcionen información sobre los indicadores del RIMS. Estas directrices se difundirán ampliamente entre el personal, las instituciones cooperantes y los consultores de los proyectos.

MARCO DE RESULTADOS PARA LA POLÍTICA DEL FIDA DE FOCALIZACIÓN

| Meta | Indicadores básicos de resultados | Resultados previstos |
|---|---|--|
| Mejorar los resultados de las actividades encaminadas a llegar a los grupos-objetivo previstos mediante inversiones y servicios pertinentes y eficaces | 1. Porcentaje de revisiones a mitad de período e informes finales de los proyectos con información sobre los resultados de la focalización que confirman una evaluación positiva de su eficacia 2. Porcentaje de estudios de evaluación del impacto —realizados por los sistemas de SyE de los proyectos y comunicados por conducto del RIMS— que indican mejoras en el índice relativo a los activos y en la malnutrición infantil crónica en los grupos-objetivo previstos | 70% en 2010 ^a 70% en 2010 |
| Efectos | | |
| 1. Mejor focalización de los programas del FIDA en los países | 1.1. Porcentaje de nuevos COSOP basados en los resultados que incluyen una estrategia de focalización acorde con la política y el expediente principal sobre los grupos-objetivo (fuente: documentos expositivos del OSC) 1.2. Porcentaje de nuevos documentos de diseño de proyectos que comprenden: a) un análisis de la pobreza en que se tiene en cuenta el género y se definen los grupos-objetivo, y b) una estrategia de focalización acorde con la política (fuente: informes sobre la situación de los proyectos basados en la lista de comprobación sobre la focalización utilizada en el proceso de calidad inicial) ^b 1.3. Porcentaje de revisiones a mitad de período e informes finales de los proyectos con información sobre los resultados de la focalización (fuente: exámenes anuales de los países e informes sobre los resultados de la cartera) ^c | 100% a partir de 2007 90% en 2009 80% en 2009 |
| 2. Divulgación de las enseñanzas sobre criterios de focalización eficaces | 2.1. Directrices operacionales en materia de focalización, con inclusión de enseñanzas extraídas y notas de aprendizaje publicadas en el sitio web del FIDA y actualizadas periódicamente (fuente: División de Comunicaciones) | Publicación de las directrices a más tardar en diciembre de 2007 |
| 3. Participación e influencia de las organizaciones de la población rural pobre representativas de los grupos-objetivo del FIDA en el diseño de los programas en los países y de las correspondientes estrategias de focalización | 3.1. Porcentaje de los procesos previstos en los COSOP que abarcan procesos formales de diálogo y negociación a nivel nacional con las organizaciones de la población rural pobre (fuente: documentos expositivos del OSC) | 80% en 2009 |

^a Las bases de referencia en 2006 se establecerán mediante una evaluación interna basada en exámenes de documentos y en entrevistas con gerentes de programas en los países (que deberá completarse a más tardar a finales de 2006) y se comunicarán en el contexto del seguimiento de la aplicación del Marco Estratégico.

^b La observancia de la política de focalización en el diseño se medirá mediante una lista de comprobación basada en dicha política, que se adoptará a más tardar en abril de 2007.

^c Como parte de las directrices operacionales se elaborará una lista de comprobación y un sistema compuesto de puntuación para informar sobre los resultados de la focalización, los cuales aplicarán en las revisiones a mitad de período y en los informes finales de los proyectos a partir de 2008. Entre otros criterios se incluirán medidas encaminadas a limitar la captación de beneficios por personas que no sean pobres y a garantizar la equidad de género.

