
Observaciones de la Oficina Independiente de Evaluación del FIDA acerca del Programa sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales para el período 2026-2031 relativo a la República Democrática Popular Lao

Signatura: EB 2025/OR/20/Add.1

Fecha: 20 de noviembre de 2025

Distribución: Pública

Original: Inglés

Para examen

Medida: Se invita a la Junta Ejecutiva a que examine las observaciones de la Oficina Independiente de Evaluación del FIDA acerca del Programa sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales para el período 2026-2031 relativo a la República Democrática Popular Lao.

Preguntas técnicas:

Indran A. Naidoo

Director

Oficina Independiente de Evaluación del FIDA

Correo electrónico: i.naidoo@ifad.org

Paolo Silveri

Oficial Principal de Evaluación

Oficina Independiente de Evaluación del FIDA

Correo electrónico: p.silveri@ifad.org

Observaciones de la Oficina Independiente de Evaluación del FIDA acerca del Programa sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales para el período 2026-2031 relativo a la República Democrática Popular Lao

I. Observaciones generales

1. La Oficina Independiente de Evaluación del FIDA (IOE) finalizó su primera evaluación de la estrategia y el programa en el país (EEPP) relativa a la República Democrática Popular Lao en enero de 2025 y presentó el informe en el 129.º período de sesiones del Comité de Evaluación, celebrado en junio de 2025. Los hallazgos y las recomendaciones planteados se analizaron con los integrantes del Comité y con la Dirección. En la EEPP se analizó la cartera correspondiente al período 2011-2023, que constaba de nueve proyectos financiados mediante préstamos, a saber: el Programa de Mejora de los Medios de Subsistencia Rurales en Attapeu y Sayabouri (RLIP); el Proyecto de Fomento de Medios de Vida Sostenibles en la Región Septentrional mediante el Desarrollo Ganadero (NRSLLDP); el Proyecto de Ordenación Sostenible de los Recursos Naturales y Aumento de la Productividad (SNRMPEP); el Programa Comunitario de Fomento de la Seguridad Alimentaria y las Oportunidades Económicas — Soum Son Seun Jai (SSSJ); el Programa de Fomento de la Seguridad Alimentaria y Nutricional y los Vínculos con el Mercado en Laos Meridional (FNML); el Proyecto de Comercialización de la Ganadería en Pequeñas Explotaciones en la Región Septentrional; Programa de Servicios Financieros Rurales (NSLCP-RFSP); la primera fase del Proyecto de Agricultura para la Nutrición (AFN I); el Proyecto de Asociaciones para Sistemas de Riego y Comercialización de la Agricultura en Pequeña Escala (PICSA) y la segunda fase del Proyecto de Agricultura para la Nutrición (AFN II), con un costo total de USD 341,8 millones, de los cuales USD 118,1 millones fueron financiados por el FIDA. Además, se examinaron 39 donaciones y actividades no crediticias, entre otras cosas, en materia de colaboración en el ámbito de las políticas, asociaciones e iniciativas relativas a los conocimientos. La EEPP constituyó la principal base de datos empíricos de evaluación para la formulación del próximo programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP).
2. La evaluación determinó que la pertinencia de la cartera en su conjunto fue moderadamente satisfactoria. En líneas generales, la cartera abordó las necesidades del país al ajustarse a las políticas nacionales y agregar valor por medio de las prioridades institucionales del FIDA. El COSOP de 2011 introdujo enfoques sectoriales para los proyectos y profundizó las asociaciones con el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Instituto Nacional de Investigación sobre Agricultura y Silvicultura; los grupos de productores también adoptaron un papel más destacado. El COSOP de 2018 confirmó la colaboración y el enfoque de trabajo con el BAsD y el PMA, centrándose en el riego y los mercados para los cultivos alimentarios en las zonas con menores niveles de pobreza a través del PICSA. El COSOP mantuvo el énfasis del FIDA en la agricultura que tiene en cuenta la nutrición en las tierras altas y las comunidades pobres por medio de las dos fases del AFN. También continuó prestando apoyo a la descentralización, a los grupos de productores y a la mejora del perfil de la Red de Agricultores de Lao como asociado nacional estratégico. La atención a los derechos formales relativos al uso de la tierra revistió menor importancia estratégica. Los proyectos contribuyeron a incrementar la producción de alimentos y al desarrollo de las capacidades individuales.

3. A pesar de estos resultados, los proyectos ejecutados en el marco del COSOP de 2011 no fueron tan satisfactorios. Las nuevas modalidades de cofinanciación requerían nuevos procesos de ejecución y competencias y no se previeron los efectos ambientales adversos derivados de los cultivos comerciales apoyados en el marco de los proyectos. Si bien los proyectos que formaron parte del COSOP de 2018 fueron eficaces, el enfoque doble redujo la coherencia dentro del programa y también las posibilidades de participar en el diálogo sobre políticas con los asociados para el desarrollo en el país. Los puntos más débiles de la cartera fueron la baja eficiencia, la incertidumbre en el enfoque para generar valor a través de contratos entre grupos de productores y empresas, y la escasa sostenibilidad de las pequeñas obras de infraestructura. Faltaron datos sobre el impacto y la información empírica disponible no permitió determinar con claridad cómo contribuyeron los proyectos al incremento de los activos observado en varios lugares donde se ejecutaron los proyectos.
4. En la EEPP se formularon cinco recomendaciones para guiar el nuevo COSOP. En primer lugar, se recomendó que el FIDA adoptara un enfoque sostenible para garantizar la continuidad de su presencia y participación en el país. En segundo lugar, se recomendó que las principales decisiones en lo que respecta a la cofinanciación tuvieran en cuenta tanto la coherencia como las posibles contrapartidas. En tercer lugar, se instó a redefinir el enfoque del FIDA para mejorar la sostenibilidad de los grupos de productores y aumentar su inclusividad. En cuarto lugar, se recomendó que el próximo COSOP especificara su enfoque con respecto a la resiliencia al clima, la gestión de los recursos naturales y las necesidades de quienes tienen un acceso limitado a la tierra. Por último, se instó al FIDA a establecer sistemas transparentes para informar sobre los costos de las operaciones, con topes financieros claros.
5. La meta del nuevo COSOP para el período 2026-2031 relativo a la República Democrática Popular Lao es contribuir a la reducción de la pobreza y mejorar el nivel de vida y el bienestar de los hogares rurales, prestando especial atención a las mujeres, la gente joven y los grupos marginados. Se persiguen dos objetivos, a saber: i) mejorar la resiliencia y la capacidad de producción de los hogares rurales dedicados a la agricultura en pequeña escala por medio de sistemas de producción agrícola resilientes al clima, inclusivos y que tengan en cuenta la nutrición, y ii) impulsar cadenas de valor inclusivas y empoderar a los productores —especialmente a las mujeres, la gente joven y los grupos étnicos— y a las microempresas y pequeñas y medianas empresas agrícolas para ampliar el acceso a los mercados y fomentar el crecimiento verde. Estos objetivos guiarán las inversiones y la labor no crediticia del FIDA durante los próximos seis años.
6. En el nuevo COSOP se reconocen las contribuciones de la EEPP en una sección sobre las enseñanzas extraídas y en una modificación a una estrategia de focalización propuesta que serviría de base para los enfoques del FIDA en el país. En la sección sobre las enseñanzas, se proponen cuatro cambios estratégicos que responden a las recomendaciones formuladas en la EEPP sobre lo siguiente: i) los grupos y las cooperativas; ii) los enfoques basados en cadenas de valor resilientes al clima y favorables a la población pobre, iii) la ampliación de escala de las soluciones digitales viables, y iv) la colaboración en el ámbito de las políticas ajustada a la medida adecuada, conforme a la magnitud de la cartera y la presencia en el país. El nuevo COSOP mantiene el énfasis del FIDA en los enfoques inclusivos en relación con las cadenas de valor y continúa brindando conocimientos especializados en las intervenciones vinculadas a la nutrición. No obstante, en varias esferas resultaría beneficioso contar con una orientación operacional más específica para que las recomendaciones formuladas en la EEPP puedan llevarse plenamente a la práctica durante la ejecución.

II. Observaciones específicas

7. **Sostenibilidad institucional.** El COSOP podría ser más exigente y ambicioso en lo que se refiere a definir los procesos y las soluciones sostenibles. En la EEPP se determinó que las iniciativas para sostener los servicios públicos de extensión habían resultado ineficaces debido a los frecuentes cambios en los procesos administrativos, las debilidades en el seguimiento de las iniciativas piloto, el carácter temporal de los empleos de servicios de extensión en los distritos y la dependencia de la financiación internacional. La sostenibilidad de la infraestructura también se señaló como una debilidad, en particular la falta de estructuras de funcionamiento y mantenimiento a nivel de los grupos y de las comunidades. En respuesta, el COSOP señala que el Fondo contribuiría directamente a las medidas de descentralización del Gobierno mediante la mejora de las capacidades de planificación del desarrollo, ejecución y gestión en las provincias, los distritos y las aldeas. También incluye la elaboración de una guía de funcionamiento y mantenimiento como actividad no crediticia. La estrategia podría clarificar la naturaleza del apoyo del FIDA a la descentralización estatal y el modo en que las actividades de fomento de la capacidad centradas en los grupos ayudarían a estos y a las comunidades en el tema del funcionamiento y el mantenimiento, lo que incluiría la función de apoyo que desempeñarían los servicios financieros.
8. **Focalización.** El COSOP mantiene el énfasis en ajustar la focalización al Decreto 348 basado en los datos sobre la pobreza (el modelo de focalización aplicado en el AFN). También da prioridad a la focalización geográfica, que incluye la lejanía en las provincias septentrionales y meridionales como criterio e indicador. El renovado énfasis en la incorporación de la juventud es una novedad positiva, al igual que la inclusión de la gente joven y las mujeres en los grupos de producción agrícola, además de en los servicios financieros existentes. No obstante, persiste la contradicción en materia de focalización señalada en la EEPP. En la evaluación se menciona que, si bien la labor del FIDA en las comunidades menos pobres fue pertinente y se ajustó a su estrategia de focalización global, el COSOP de 2018 podría haber aclarado cómo se equilibraría la participación de las comunidades en mejor situación económica y la de las más pobres en el enfoque utilizado en el PICSA. En el nuevo COSOP se establece que los proyectos orientados a la productividad y los mercados (el PICSA y el Proyecto de Educación Superior para un Desarrollo Acelerado en la República Democrática Popular Lao) se centran en los pequeños productores pobres y también en aquellos que no son pobres, y se menciona específicamente a los pequeños productores que no son pobres y el uso de conjuntos adaptados de medidas para los grupos marginados (seleccionados mediante diálogos participativos y encuestas sobre la pobreza). La estrategia podría considerar mecanismos de focalización adicionales que definen funciones claras para los pequeños productores que no son pobres. Asimismo, la focalización local que determina las posibilidades en cuanto al riego y la intensificación debería incluir medidas que frenen el acaparamiento por parte de las élites.
7. **Inclusión financiera.** Tras los magros resultados señalados en la EEPP con respecto a la colaboración del FIDA con los servicios de financiación rural, la nueva estrategia se orienta a profundizar la colaboración con el sector financiero e integrar sistemáticamente esa colaboración en la estrategia y las actividades. La estrategia podría ser más contundente en la previsión de algunas medidas vinculadas a la sostenibilidad para los servicios financieros, tales como conectar a los grupos de producción agrícola con los servicios financieros (entre ellos, las redes de bancos de las aldeas) en una etapa más temprana. De este modo se garantizaría el fomento de su capacidad y la consolidación de las relaciones entre las comunidades y las instituciones financieras desde el inicio de los proyectos. Las iniciativas piloto en materia de financiación a través de los bancos y otras instituciones financieras deberían incluir desde el principio a los actores establecidos, entre ellos, las redes de bancos de las aldeas, la Unión de Mujeres de

Laos y el Banco de la República Democrática Popular Lao. Por último, las instituciones financieras deberían participar en el fomento de la capacidad y las disposiciones de funcionamiento y mantenimiento para la infraestructura rural.

8. **Gestión de los recursos naturales, resiliencia al cambio climático y sostenibilidad.** En la EEPP se señalaron varios problemas en relación con la gestión de los recursos naturales y la resiliencia al cambio climático, que se abordan parcialmente en la nueva estrategia. Se considera positivo que los efectos directos vinculados al objetivo estratégico 1 se centren expresamente en los sistemas agrícolas resilientes al clima y tomen en cuenta las razas animales, lo cual constituye una de las fortalezas señaladas en la EEPP. No obstante, la estrategia podría considerar varias cuestiones más. En primer lugar, uno de los supuestos de la teoría del cambio del COSOP es que las condiciones ambientales se mantendrían relativamente estables. La consideración de la mayor vulnerabilidad a los desastres ocasionados por el cambio climático contribuiría a la pertinencia y la lógica de la estrategia. Asimismo, en la EEPP se señalaron herramientas y medidas diseñadas por los asociados en los proyectos (entre ellos, el BAsD) que abordan los problemas en materia de gestión de los recursos naturales. La estrategia podría profundizar en la oportunidad de aprender de los asociados e intercambiar experiencias en este aspecto. Por último, en el nuevo COSOP se menciona el interés del Gobierno por promover los cultivos de alto valor como la yuca (se procurará el intercambio de conocimientos sobre estos cultivos mediante la cooperación Sur-Sur y triangular). En la EEPP se indica que la expansión incontrolada de los cultivos de alto valor como el café y la yuca es contraria a la buena gestión de los recursos naturales en la cartera de proyectos. El nuevo COSOP debería incluir mecanismos que permitan hacer frente a los problemas de gestión de los recursos naturales vinculados con la promoción de los cultivos de alto valor.
9. **Actividades no crediticias y colaboración en el plano nacional.** La primera recomendación formulada en la EEPP se centró en la conveniencia de formalizar la figura del coordinador del programa en el país. En el acuerdo en el punto de culminación se aceptó parcialmente la recomendación y se indicó que se analizaría la viabilidad de formalizar la función de coordinador, al tiempo que se señaló que la nueva oficina regional de Bangkok intensificaría su participación y otras funciones. En el COSOP se definen las estructuras de gestión del programa en el país, y se hace notar que el Director en el País y los equipos encargados de la ejecución de los proyectos están ubicados en la región y que las funciones del coordinador corren a cargo de un consultor. Teniendo en cuenta las intervenciones no crediticias propuestas en el nuevo COSOP y la coordinación necesaria para la participación de equipos no residentes en el diseño de los proyectos, la supervisión y las actividades no crediticias, en el COSOP debería clarificarse cómo las actividades no crediticias previstas se ajustarían a los ambiciosos objetivos de desarrollo establecidos en la estrategia, habida cuenta de que el perfil institucional del coordinador permanecería sin cambios.
10. **Gestión de riesgos vinculados a los recursos.** En el COSOP se plantearon varias hipótesis de transición (apéndice III) en las que se prevé que la República Democrática Popular Lao superará su condición de país menos adelantado. Asimismo, se afirma que en ninguna hipótesis se avizoran cambios en el acceso a la financiación del FIDA. Todavía más importante es que el COSOP se orienta a fortalecer la capacidad del Gobierno para reducir la carga de la deuda mediante la mejora de los resultados del sector agrícola (p. ej., a través del objetivo estratégico 2). En el COSOP se señalan las oportunidades relativas a la financiación para el clima y otros recursos complementarios, lo cual podría reforzar el impacto de las actividades de los proyectos y reducir la carga de la deuda para estas medidas.

III. Observaciones finales

11. El nuevo COSP es coherente con los objetivos de desarrollo nacionales y con las recomendaciones formuladas en la EEPP. Esto ocurre, en particular, en relación con las cadenas de valor inclusivas, la resiliencia al clima y la nutrición. No obstante, resultarían de utilidad algunas clarificaciones acerca de varios elementos operacionales. Cabe mencionar los siguientes: las medidas para la sostenibilidad institucional; las medidas de focalización que incluyen a las personas que no son pobres; las medidas para incluir a las instituciones financieras existentes y los conocimientos especializados en las operaciones, y las estrategias de gestión de los recursos naturales que limitan los efectos negativos de los cultivos de alto valor. Sería beneficioso para el COSOP que se explicase en mayor medida cómo se llevarán a cabo las actividades no crediticias con los recursos del FIDA existentes. Por último, aunque se ha evaluado la gestión de riesgos, en la nueva estrategia se podría considerar cómo prestar apoyo al Gobierno para atender la sostenibilidad de la deuda nacional y reforzar el papel y la contribución del sector agrícola. Habida cuenta de que el acuerdo en el punto de culminación ya se firmó, la IOE recomienda que en la evaluación de mitad de período del COSOP vuelvan a considerarse los puntos señalados por la IOE en estas esferas y se responda a ellos.