
Observaciones de la Oficina Independiente de Evaluación del FIDA acerca del Programa sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales relativo a los Estados Unidos Mexicanos

Signatura: EB 2026/OR/1/Add.1

Fecha: 23 de marzo de 2026

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 relativo a los Estados Unidos Mexicanos.

Preguntas técnicas:

Indran A. Naidoo

Director

Oficina Independiente de Evaluación del FIDA

Correo electrónico: i.naidoo@ifad.org

Mónica Lomeña-Gelis

Oficial Superior de Evaluación

Oficina Independiente de Evaluación del FIDA

Correo electrónico: m.lomena-gelis@ifad.org

Observaciones de la Oficina Independiente de Evaluación del FIDA acerca del Programa sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales relativo a los Estados Unidos Mexicanos

I. Observaciones generales

1. En 2025, la Oficina Independiente de Evaluación del FIDA (IOE) llevó a cabo su tercera evaluación de la estrategia y el programa en el país (EEPP) relativa a los Estados Unidos Mexicanos, que abarcó el período 2018-2024 e incluyó un programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP), tres operaciones financiadas mediante préstamos y una selección de donaciones regionales y actividades no crediticias.
2. La evaluación proporcionó un análisis exhaustivo de la actuación del FIDA en México, en un contexto caracterizado por la introducción de importantes cambios estructurales en las políticas públicas y la cooperación internacional. Si bien México redujo la pobreza multidimensional durante el período analizado, persisten grandes desigualdades territoriales y vulnerabilidades ambientales en las zonas rurales. La actuación del FIDA se vio limitada por las políticas fiscales de "austeridad republicana". También se vio restringida por el marco presupuestario de México, que se rige por el principio de no adicionalidad, según el cual los préstamos externos no incrementan los presupuestos de los organismos de ejecución.
3. En este entorno institucional, el FIDA ha demostrado ser capaz de adaptarse para posicionarse como un asociado estratégico del Gobierno, movilizar financiación internacional para el clima y el medio ambiente y crear espacios en las reglas de operación de los programas nacionales para integrar algunos de sus enfoques y prioridades. Pese a estos avances, persiste el problema de garantizar que se atienda prioritariamente a la población objetivo, como se ha señalado en la EEPP. Las intervenciones se han basado en mecanismos federales que carecen de estrategias diferenciadas para los Pueblos Indígenas, las mujeres, la gente joven y las comunidades afromexicanas. Además, se disponía de escasos datos empíricos sobre los efectos en la seguridad alimentaria, a pesar de la gran importancia concedida a estas cuestiones en los marcos estratégicos anteriores. Las actividades de gestión de los recursos naturales y adaptación al clima demostraron un potencial prometedor, pero la base de datos empíricos continúa estando fragmentada.
4. El FIDA y el Gobierno firmaron un acuerdo en el punto de culminación en el que se indican las esferas en las que se ha logrado un acuerdo total o parcial acerca de las recomendaciones formuladas. Estas son i) conceder mayor atención a las poblaciones vulnerables que tienen dificultades para acceder a los programas federales, ii) mejorar los sistemas de seguimiento y evaluación, haciendo especial hincapié en los resultados ambientales, iii) fortalecer el papel catalizador del FIDA en el ecosistema financiero rural, iv) apoyar los vínculos entre las agendas de política sobre el desarrollo rural y la sostenibilidad ambiental y v) reforzar la colaboración con el sector privado.
5. El nuevo COSOP relativo a México para el período 2026-2031 incorpora algunos de los elementos clave recogidos en las conclusiones y recomendaciones de la EEPP. Propone los tres objetivos estratégicos siguientes: i) mejorar la capacidad de producción y el acceso a los mercados por parte de los pequeños y medianos productores rurales que participan en las cadenas de valor prioritarias; ii) promover la resiliencia de los productores rurales y los ecosistemas naturales; y

iii) fortalecer la inclusión social y económica de las mujeres y los Pueblos Indígenas y fomentar sus capacidades financieras. En términos generales, el programa revela que se mantiene cierta tensión entre las ambiciosas aspiraciones estratégicas y las limitaciones operacionales que determinan la actuación del FIDA en México (el marco de no adicionalidad, el escaso apalancamiento financiero y la estructura de gestión remota del programa en el país). Además, el COSOP ofrece poca información sobre cómo se traducirá la ambición estratégica en ejecución operacional con respecto a algunas de las esferas destacadas en las recomendaciones de la EEPP.

II. Observaciones específicas

6. **Teoría del cambio y marco de gestión de resultados.** La teoría del cambio del COSOP (párrs. 30 a 35) es excesivamente lineal y optimista y no tiene en cuenta las barreras estructurales, como la fragmentación de las instituciones rurales y las restrictivas normas presupuestarias de no adicionalidad. La lógica presenta un “eslabón perdido”, ya que no explica de qué modo el fomento de la capacidad individual permite superar los obstáculos sistémicos, como la falta de garantías y de qué manera se prevé que las medidas conexas se traduzcan en efectos directos más amplios a nivel de las comunidades. El marco de gestión de resultados se basa en insumos y productos (por ejemplo, el número de personas que reciben capacitación), en lugar de en efectos directos (por ejemplo, el aumento de los ingresos netos o el acceso a los mercados). Además, la transición de la seguridad alimentaria, en el COSOP anterior, a la soberanía alimentaria, en el nuevo COSOP, refleja la armonización con las prioridades del actual marco nacional de políticas¹; sin embargo, sería beneficioso para la teoría del cambio aportar una mayor claridad conceptual sobre la soberanía alimentaria y las especificaciones operacionales. También sería beneficioso articular de manera más clara los supuestos y los riesgos subyacentes a la teoría del cambio, por ejemplo con respecto a la estabilidad macroeconómica o la apertura del Gobierno a los préstamos externos. Además, el fortalecimiento de la coherencia interna entre la teoría del cambio y el marco de gestión de resultados facilitaría la elaboración de un sistema más sólido de seguimiento y evaluación que pueda seguir los avances en el logro de los objetivos previstos del programa.
7. **Actividades no crediticias y cooperación Sur-Sur y triangular.** La estrategia carece de planes claros para la colaboración en el ámbito de las políticas y el intercambio de conocimientos con los asociados para el desarrollo. El COSOP no proporciona una estrategia clara de colaboración con otros asociados para el desarrollo, en particular en los que respecta a los mecanismos de intercambio de información, el trabajo analítico conjunto e intervenciones coordinadas que se utilizarán para mejorar la coherencia y el impacto generales de las actividades de desarrollo en los territorios rurales. Se basa en gran medida en la cooperación Sur-Sur y triangular, a pesar de que se ha observado una escasa participación en esa cooperación durante el período del COSOP anterior. Además, no se aclara el modo en que se institucionalizarán estos intercambios más allá de la organización de talleres especiales. En un contexto en el que la adicionalidad financiera está limitada, estos instrumentos no financieros representan un aspecto esencial del valor añadido que puede aportar el FIDA.
8. **Focalización y estrategias diferenciadas.** El COSOP propone un enfoque de focalización que combina la focalización geográfica, la autoselección y la selección directa. Si bien estos mecanismos son, en general, coherentes con la política de focalización del FIDA, la información empírica derivada de la EEPP anterior demuestra que estas disposiciones institucionales podrían limitar la capacidad de las intervenciones respaldadas por el FIDA para dar prioridad a grupos vulnerables

¹ El Plan de Soberanía y Autosuficiencia Alimentaria, establecido en consonancia con el [Plan Nacional de Desarrollo \(2025-2030\)](#) y el [Plan México](#).

específicos. Si bien en el COSOP se reitera la intención de prestar apoyo a las mujeres, la gente joven, los Pueblos Indígenas y las comunidades afro mexicanas, las estrategias operacionales para llegar a estos grupos siguen estando poco definidas y son principalmente ambiciosas. El documento no especifica el modo en que se superará el obstáculo estructural relativo a la seguridad de la propiedad de la tierra, el cual impide que estos grupos accedan a la mayoría de los instrumentos financieros que propone el COSOP. Una estrategia más explícita para fomentar la participación de la población joven del medio rural podría reforzar la contribución del programa a la transformación rural a largo plazo, habida cuenta del papel crucial que desempeña la gente joven en la adopción de la tecnología, la innovación y la renovación de las economías rurales.

9. **Información empírica sobre los resultados ambientales como bienes públicos globales.** El énfasis del COSOP en la sostenibilidad ambiental, la resiliencia al clima y la restauración de los ecosistemas naturales es coherente tanto con las prioridades nacionales como con los compromisos institucionales del FIDA. Sin embargo, para reflejar mejor las contribuciones a los bienes públicos globales, el marco debería ir más allá de las mediciones sobre la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y las hectáreas en las que se aplican prácticas sostenibles. Es posible, y sería conveniente, incorporar efectos directos ambientales más amplios relacionados con la restauración de los ecosistemas y la resiliencia al clima —como la salud de los suelos y la biodiversidad—, mediante el uso de la teledetección y bases de referencia ecológicas, habida cuenta de las sólidas capacidades técnicas de los asociados nacionales y la importancia de generar información empírica fiable para movilizar financiación internacional destinada al clima y el medio ambiente. El establecimiento de responsabilidades, metodologías y asignaciones de recursos con mayor claridad en relación con el seguimiento ambiental ayudaría a garantizar que las ambiciones ambientales del programa se traduzcan en resultados realizables desde el punto de vista operacional y contribuiría a la generación de bienes públicos globales fiables.
10. **Papel catalizador del FIDA en el ecosistema financiero rural.** Sería conveniente que la estrategia incluyera un diagnóstico más detallado sobre la evolución del entorno institucional y reglamentario que determina la financiación rural en México tras el cierre de varias instituciones financieras públicas, así como sobre los cambios en el papel que desempeñan algunas entidades, por ejemplo las cooperativas de ahorro y préstamo, los bancos de desarrollo y los nuevos intermediarios financieros. La incorporación de aclaraciones sobre las disposiciones institucionales y las modalidades operacionales que se aplicarán para tratar de alcanzar los objetivos relacionados con la inclusión financiera aumentaría la viabilidad de este objetivo estratégico.
11. **Participación del sector privado.** Si bien en los apéndices del COSOP se proporciona un diagnóstico sólido de las posibles cadenas de valor y las empresas de referencia que operan en los territorios rurales, el texto principal no presenta detalles operacionales. El programa describe el papel que se prevé que desempeñe el FIDA como creador de un ecosistema que facilite los vínculos entre los productores, las instituciones financieras y los agentes del sector privado. Esta visión es adecuada desde el punto de vista conceptual; sin embargo, la inclusión de más especificaciones sobre las modalidades de ejecución reforzaría la estrategia. En particular, las aclaraciones sobre cómo se forjarán las asociaciones con las empresas de referencia, qué incentivos se ofrecerán para la participación del sector privado y de qué modo se evaluarán y gestionarán los riesgos asociados al trabajo en territorios rurales caracterizados por la inseguridad, mejorarían la capacidad del programa para catalizar el fomento de cadenas de valor inclusivas.

III. Observaciones finales

12. El programa presenta una visión estratégica que, en general, se ajusta a las prioridades nacionales, los marcos institucionales del FIDA y los cambios en el contexto de un país que se aproxima a dejar de recibir préstamos del FIDA. No obstante, la IOE reitera que es preciso reforzar la claridad operacional que se necesita para superar las particulares limitaciones institucionales de México. La IOE agradece la preparación del nuevo COSOP, aunque ha observado deficiencias en el seguimiento de algunas recomendaciones específicas de la EEPP orientadas a mejorar la eficacia, el impacto y la sostenibilidad de los resultados en materia de desarrollo. Para mejorar la coherencia estratégica del programa y la posibilidad de alcanzar resultados tangibles y sostenibles, se podría reforzar la articulación de la teoría del cambio, perfeccionar las estrategias de focalización, mejorar los sistemas de seguimiento ambiental y aclarar las modalidades para la participación del sector privado y la inclusión financiera. La aplicación de un enfoque específico que dé prioridad a las esferas en las que el FIDA puede proporcionar un valor añadido particular podría reducir la brecha entre la ambición estratégica y la capacidad de ejecución. La IOE mantiene su disposición para ofrecer cualquier otra aclaración que contribuya a la finalización y ejecución del COSOP.