

a

**FIDA**

**FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA**

**Junta Ejecutiva – 85º período de sesiones**

Roma, 6 a 8 de septiembre de 2005

**REPÚBLICA DEMOCRÁTICA POPULAR LAO**

**DOCUMENTO SOBRE OPORTUNIDADES ESTRATÉGICAS NACIONALES**



ÍNDICE	PÁGINA
EQUIVALENCIAS MONETARIAS	iii
PESOS Y MEDIDAS	iii
ABREVIATURAS Y SIGLAS	iii
MAPA DEL PAÍS: UBICACIÓN DE LAS OPERACIONES FINANCIADAS POR EL FIDA	iv
PANORAMA DE LA CARTERA DEL FIDA	v
RESUMEN OPERATIVO	vi
<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>II. SITUACIÓN ECONÓMICA, SECTORIAL Y DE LA POBREZA RURAL</b>	<b>1</b>
A. Antecedentes de la economía del país	1
B. El sector agrícola	2
C. La pobreza rural	3
D. Limitaciones y oportunidades para reducir la pobreza rural	5
E. Estrategia nacional de reducción de la pobreza rural	6
<b>III. ENSEÑANZAS DE LA EXPERIENCIA DEL FIDA EN EL PAÍS</b>	<b>8</b>
<b>IV. MARCO ESTRATÉGICO DEL FIDA</b>	<b>10</b>
A. Función estratégica del FIDA y prioridades propuestas	10
B. Principales oportunidades de innovación e intervención mediante proyectos	12
C. Posibilidades de proyección exterior y de cooperación con las ONG y el sector privado	14
D. Oportunidades para establecer vínculos con otros donantes e instituciones	14
E. Aspectos en que debe centrarse el diálogo sobre políticas	15
F. Medidas encaminadas a mejorar la gestión de la cartera de proyectos	15
G. Programa provisional de préstamos y programa eslabonado de trabajo	16

**APÉNDICES**

	PÁGINA
<b>I. COUNTRY DATA</b> (DATOS SOBRE EL PAÍS)	<b>1</b>
<b>II. LOGICAL FRAMEWORK</b> (MARCO LÓGICO)	<b>2</b>
<b>III. STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS</b> (ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS (ANÁLISIS FODA))	<b>4</b>
<b>IV. IFAD’S CORPORATE THRUSTS AS RELATED TO THE PROPOSED COUNTRY PROGRAMME</b> (RELACIÓN ENTRE LAS PRIORIDADES INSTITUCIONALES DEL FIDA Y EL PROGRAMA PROPUESTO PARA EL PAÍS)	<b>10</b>
<b>V. ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT – ONGOING AND PLANNED</b> (ACTIVIDADES EN CURSO Y PREVISTAS DE OTROS ASOCIADOS EN EL DESARROLLO)	<b>12</b>

### EQUIVALENCIAS MONETARIAS

Unidad monetaria	=	Kip lao (LAK)
USD 1,00	=	LAK 927 (octubre de 1996)
USD 1,00	=	LAK 10 850 (abril de 2005)
LAK 1,00	=	USD 0,00009

### PESOS Y MEDIDAS

1 kilogramo (kg)	=	2,204 libras
1 000 kg	=	1 tonelada (t)
1 kilómetro (km)	=	0,62 millas
1 metro (m)	=	1,09 yardas
1 metro cuadrado (m <sup>2</sup> )	=	10,76 pies cuadrados
1 acre (ac)	=	0,405 hectáreas (ha)
1 hectárea (ha)	=	2,47 acres

### ABREVIATURAS Y SIGLAS

COSOP	Documento sobre oportunidades estratégicas nacionales
ENCEP	Estrategia Nacional de Crecimiento y Erradicación de la Pobreza
ODM	Objetivos de desarrollo del Milenio
ONG	Organización no gubernamental
PBAS	Sistema de asignación de recursos basado en los resultados
PIB	Producto interno bruto
VIH/SIDA	Virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida

## GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA POPULAR LAO Ejercicio fiscal

Del 1º de octubre al 30 de septiembre

## MAPA DEL PAÍS: UBICACIÓN DE LAS OPERACIONES FINANCIADAS POR EL FIDA

## REPÚBLICA DEMOCRÁTICA POPULAR LAO



Fuente: FIDA

Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos en este mapa no suponen juicio alguno del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) respecto de la demarcación de las fronteras o límites que figuran en él ni acerca de las autoridades competentes.

**PANORAMA DE LA CARTERA DEL FIDA**

Título del proyecto	Institución iniciadora	Institución cooperante	Condiciones del préstamo o la donación	Fecha de aprobación por la Junta	Fecha de efectividad del préstamo o la donación	Fecha de cierre actual	Código del préstamo	Moneda	Cuantía aprobada del préstamo o la donación	Desembolso (como porcentaje de la cuantía aprobada)
Proyecto Pionero Agrícola de Casier-Sud	BAsD	BAsD	MF	18 sep. 1979	15 feb. 1980	31 dic. 1986	L-I-22-LA	DEG	4 700 000	3
Proyecto de Producción Agrícola	Banco Mundial	Banco Mundial	MF	12 sep. 1983	08 jun. 1984	31 mar. 1991	L-I-130-LA	DEG	6 600 000	100
Proyecto de Crédito Rural	FIDA	UNOPS	MF	10 sep. 1987	22 jun. 1988	31 dic. 1994	L-I-207-LA	DEG	3 500 000	96
Proyecto de Desarrollo Agrícola en Xieng Khouang	FIDA	UNOPS	MF	19 abr. 1990	08 mar. 1991	31 dic. 1998	L-I-256-LA	DEG	4 100 000	63
Proyecto de Seguridad Alimentaria en Bokeo	FIDA	UNOPS	MF	19 abr. 1994	07 ago. 1995	30 sep. 2003	L-I-351-LA	DEG	2 950 000	95
Proyecto de Desarrollo Rural en Sayabouri Septentrional	FIDA	UNOPS	MF	04 dic. 1997	30 mar. 1998	31 dic. 2004	L-I-459-LA	DEG	5 300 000	100
Proyecto de Desarrollo Agrícola en Xieng Khouang –Fase II	FIDA	UNOPS	MF	03 dic. 1998	27 abr. 1999	31 dic 2005	L-I-491-LA	DEG	4 950 000	96
Proyecto de Apoyo a Iniciativas Comunitarias en Oudomxai	FIDA	UNOPS	MF	23 abr. 2002	19 sep. 2002	30 sep. 2010	L-I-586-LA	DEG	10 800 000	38
Programa de Mejora de los Medios de Subsistencia Rurales en Attapeu y Sayabouri	FIDA	UNOPS	MF	19 abr. 2005			L-I-660-LA	DEG	11 300 000	
Programa de Mejora de los Medios de Subsistencia Rurales en Attapeu y Sayabouri	FIDA	UNOPS	Donación	19 abr. 2005			L-I-781-LA	DEG	450 000	

BAsD= Banco Asiático de Desarrollo, UNOPS= Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, MF= Muy favorables, DEG= Derechos especiales de giro.

## RESUMEN OPERATIVO

1. **Antecedentes.** En 1996 se formuló un documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) para la República Democrática Popular Lao. Se evaluó su validez en el examen que llevó a cabo el FIDA en 1999 y en el examen de la estrategia para el país que llevó a cabo el Fondo, conjuntamente con el Gobierno, en 2000. En 2003, previa celebración de consultas participativas de ámbito nacional, se elaboró una nueva estrategia del FIDA para el país que comprendía lo siguiente: a) un examen de la cartera de proyectos en el país que realizaron conjuntamente el Gobierno y el FIDA en enero de 2003; b) una evaluación de las políticas y prioridades del Gobierno y la elaboración del primer borrador de la estrategia para el país, elaboración de la cual el Gobierno asumió la dirección entre marzo y mayo de 2003; c) un estudio participativo de los medios de subsistencia, llevado a cabo en junio de 2003, a fin de dejar constancia, en el borrador de la estrategia para el país, de las perspectivas de la población rural pobre y de sus estrategias de subsistencia; d) una misión de programación que se realizó en junio de 2003, con objeto de estudiar el borrador de la estrategia para el país con algunos organismos de desarrollo bilaterales y multilaterales y determinar qué oportunidades se le ofrecían al FIDA de concertar asociaciones y qué opciones de financiación tenía, y e) un taller de verificación de la situación real que organizaron el Gobierno y el FIDA en noviembre de 2003 y al que asistieron representantes de las instituciones públicas, los organismos de desarrollo bilaterales y multilaterales, las organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales, los institutos de investigación y el sector privado. Se aplazó la finalización del COSOP para alinearlos con la Estrategia Nacional de Crecimiento y Erradicación de la Pobreza (ENCEP) de la República Democrática Popular Lao.

2. **País.** En 2004, la población era de 5,7 millones de habitantes; la densidad demográfica, de alrededor de 24 personas/km<sup>2</sup>, y la tasa anual de crecimiento del 2,6%. El 85% de la población vive en las zonas rurales.

3. **Economía.** La República Democrática Popular Lao está clasificada como país menos adelantado por las Naciones Unidas; en 2004 registró una renta nacional bruta per cápita de USD 340 y, en 2002, registró un índice de desarrollo humano de 0,534 y ocupó el puesto 135 en una clasificación de 177 países. En 2004, el producto interno bruto (PIB) subió al 6% y la inflación bajó hasta situarse en el 11%, aproximadamente.

4. **La agricultura** es el sector económico principal, ya que representa el 49% del PIB en 2003, crece conforme a una tasa anual estimada del 3,8% y emplea al 80% de la mano de obra nacional, pero sigue orientándose, de manera predominante, hacia la subsistencia y el arroz representa más del 90% del total de la producción del sector. Los terrenos de cultivo abarcan el 4% de la superficie del país. La superficie media de las explotaciones agrícolas es de 1,6 ha por hogar. De las familias campesinas, el 18% disponen de medios de regadío, y la producción agrícola sigue siendo baja. Los sistemas de agricultura migratoria se aplican a un tercio, aproximadamente, de la superficie cultivada total.

5. **Desarrollo rural.** La médula de la estrategia de desarrollo de las zonas rurales del Gobierno es el programa de “centros de coordinación” que se lanzó en 1998 y que tenía por objeto concentrar los recursos para el desarrollo y las personas de las zonas más vulnerables del país en otras zonas en que hubiera una amplia gama de ayudas y servicios; por ejemplo, insumos técnicos, mercados, servicios sociales y carreteras. La finalidad última de ese programa era reducir la pobreza, solventar los problemas ambientales y sociales que entrañaban la agricultura migratoria y la producción de opio y mejorar el desarrollo humano.

6. **Situación de la pobreza.** La incidencia de la pobreza descendió del 46% en 1992-1993 al 39% en 1997-1998 y al 33% en 2002-2003. La pobreza de la República Democrática Popular Lao es, en gran medida, un fenómeno rural, ya que el 38% de la población de las zonas rurales vivía por debajo del umbral de la pobreza en el período 2002-2003.

7. **Estrategia nacional de reducción de la pobreza.** La ENCEP es el marco general de crecimiento y desarrollo que constituye la estructura operacional de mediano plazo para conseguir los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) en 2015. En él se hace hincapié en que el crecimiento económico vaya acompañado de la equidad, del desarrollo de las infraestructuras sociales y económicas y del desarrollo de los recursos humanos. El Gobierno está determinado a salir del grupo de los países menos adelantados en 2020 y reducir al 24%, en 2015, la proporción de personas que viven en la pobreza, que en 1990 constituían el 48% de la población. El Gobierno está resuelto a conseguir lo siguiente: a) el crecimiento económico sostenible; b) la aceleración del desarrollo humano e institucional; c) el fortalecimiento de la gestión de los asuntos públicos, y d) la sostenibilidad ambiental.

8. Las **lecciones aprendidas** de las operaciones del FIDA guardan relación con las siguientes cuestiones: a) el enfoque del desarrollo rural; b) el desarrollo agrícola y la ordenación de los recursos naturales; c) los enfoques participativos; d) la descentralización y el desarrollo de las instituciones; e) la dotación de personal; f) el desarrollo de las infraestructuras rurales; g) la incorporación de una perspectiva de género en todos los ámbitos; h) el apoyo a la ejecución; i) las asociaciones y la cofinanciación, y j) las políticas y estrategias.

9. La **estrategia en el país** ayudará al Gobierno a ejecutar la ENCEP y cumplir los ODM. Dicha estrategia se dirigirá a las personas y los distritos pobres y los grupos marginados de las tierras altas, con objeto de reducir al máximo la pobreza. Los resultados que se pretenden conseguir con ella son reducir más la pobreza, mejorar la gestión de la cartera de proyectos, influir más en las políticas y las instituciones para que favorezcan a los pobres, fortalecer las asociaciones y mejorar la gestión de los conocimientos. La asistencia del FIDA debería dedicarse a reducir la pobreza en las zonas rurales mejorando los medios de subsistencia de sus habitantes, por ejemplo incrementando la capacidad de los pobres y sus organizaciones, ofreciendo nuevas fórmulas sostenibles de agricultura migratoria para las tierras altas, resolviendo los problemas conexos que afectan a la asignación de tierras, y promoviendo el acceso a los mercados y un desarrollo agrícola impulsado por el sector privado, así como la incorporación de una perspectiva de género en todos los ámbitos.

10. Las principales **oportunidades** que se le ofrecerán al FIDA **para introducir innovaciones e intervenir en los proyectos** en la República Democrática Popular Lao serán las de ayudar al Gobierno a ejecutar la ENCEP y reducir la pobreza de las zonas rurales de determinadas regiones geográficas mediante la prestación de apoyo al desarrollo y a la descentralización de las comunidades, el desarrollo agrícola y la ordenación comunitaria de los recursos naturales, la diversificación de los ingresos y la incorporación de una perspectiva de género en todas las esferas.

11. **Asociaciones.** Hay oportunidades para concertar asociaciones con instituciones de investigación nacionales e internacionales, otros organismos de desarrollo, algunas ONG internacionales y el sector privado.

12. **El diálogo sobre políticas** con el Gobierno versará acerca de los temas siguientes: a) la adopción de un planteamiento pragmático de asignación de tierras y estabilización de la agricultura migratoria en las zonas altas, partiendo del principio de que hay que ofrecer unos medios de subsistencia sostenibles a la población de esas zonas y a las personas procedentes de ellas que se hayan reasentado, y b) la descentralización gradual de la autoridad, las funciones, los recursos y la responsabilidad en materia de planificación, financiación y ejecución de las iniciativas de reducción de la pobreza, traspasándoselos a las provincias, los distritos y las aldeas.

13. **Las medidas encaminadas a mejorar la gestión de la cartera de proyectos** son las siguientes: a) mejorar los métodos de incremento de la capacidad de las comunidades e instituciones locales en lo que respecta al desarrollo participativo, la adquisición de calificaciones técnicas, la gestión financiera y de contratos y los sistemas de seguimiento y evaluación y de presentación de informes; b) mejorar la rendición de cuentas de las instituciones locales una vez que se haya descentralizado la planificación, la financiación y la ejecución de las actividades; c) aplicar soluciones efectivas y novedosas para resolver el problema de la limitación de personal, sobre todo en los distritos; d) fortalecer las asociaciones con otras iniciativas de desarrollo que se apliquen en los mismos sectores y zonas geográficos para trabajar de manera sinérgica y coordinada; e) aprovechar la experiencia y las lecciones aprendidas para mejorar el funcionamiento de los proyectos; f) evaluar los resultados de los proyectos realizando exámenes periódicos de la cartera de proyectos del país y reforzando el papel de los organismos públicos y de la institución cooperante del FIDA en lo que respecta a prestar apoyo a la ejecución, realizar actividades de supervisión y gestionar la cartera de proyectos; g) utilizar el sistema de gestión de los resultados y el impacto para gestionar las iniciativas de la reducción de la pobreza de las zonas rurales teniendo en cuenta sus resultados e impacto, y h) hacer hincapié en la sostenibilidad y la repetibilidad.

14. **Programa de trabajo del país.** El programa de trabajo del país estará concebido para que puedan conseguirse los resultados previstos en la estrategia para el país. Los recursos que recibirá el país del FIDA, incluidos los préstamos y las donaciones en condiciones muy favorables, se determinarán mediante el sistema de asignación de recursos basado en los resultados (PBAS). Partiendo de las evaluaciones que se habían hecho en esa época con arreglo al PBAS, la calificación que otorgó la Asociación Internacional de Fomento, a raíz de la evaluación de las políticas y las instituciones nacionales, fue de 2,58; la calificación correspondiente a los resultados del sector rural fue de 3,77; la de los proyectos en situación de riesgo, 5, y la de los resultados generales del país, 3,96 (lo que situó a la República Democrática Popular Lao en el puesto 14 de un total de 33 países de la región de Asia y el Pacífico), y la puntuación que obtuvo en 2004 fue de 426 716. Por lo que atañe a 2005, la República Democrática Popular Lao recibirá la asignación mínima anual de USD 1,0 millones, con arreglo a lo previsto en el PBAS, debido sobre todo a lo reducido de su población.

**REPÚBLICA DEMOCRÁTICA POPULAR LAO**  
**DOCUMENTO SOBRE OPORTUNIDADES ESTRATÉGICAS NACIONALES**

**I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>**

1. La República Democrática Popular Lao entró en el FIDA en 1978. A finales de junio de 2005, la asistencia que recibe del Fondo consiste en nueve préstamos para proyectos, todos en condiciones muy favorables, por valor de DEG 48,0 millones, equivalentes a USD 71,8 millones, y donaciones por valor de USD 2,1 millones.

2. En 1996 se formuló un documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) para la República Democrática Popular Lao, en colaboración estrecha con el Gobierno del país. La validez de dicho documento se reexaminó en 1999 y 2000. En 2003, se trazó una nueva estrategia de prestación de asistencia a la República Democrática Popular Lao por parte del FIDA, debido a lo siguiente: a) la evolución de la situación social y económica y de la política, las estrategias y las instituciones del Gobierno; b) la Estrategia Nacional de Crecimiento y Erradicación de la Pobreza<sup>2</sup> (ENCEP) y sus repercusiones en la asistencia que prestaría el FIDA, en el futuro, al citado país, y c) el Marco Estratégico del FIDA (2002-2006) y la estrategia regional para Asia y el Pacífico.

3. A fin de aumentar la participación de todos los interesados y el control, por parte del Gobierno, de la estrategia para el país, se adoptó un procedimiento participativo y consultivo de ámbito nacional para elaborar el COSOP, procedimiento que comprendió las actividades siguientes: a) un examen de la cartera de proyectos en el país que realizaron conjuntamente el Gobierno y el FIDA en enero de 2003; b) una evaluación de las políticas y prioridades del Gobierno y la elaboración del primer borrador de la estrategia para el país entre marzo y mayo de 2003; c) un estudio participativo de los medios de subsistencia, llevado a cabo en junio de 2003, a fin de dejar constancia, en el borrador de la estrategia para el país, de las perspectivas de la población rural pobre y de sus estrategias de subsistencia; d) una misión de programación que se realizó en junio de 2003, con objeto de estudiar el borrador de la estrategia para el país con algunos organismos de desarrollo bilaterales y multilaterales y determinar qué oportunidades se le ofrecían al FIDA de concertar asociaciones y qué opciones de financiación tenía, y e) un taller de verificación de la situación real que organizaron el Gobierno y el FIDA en Vientiane, en noviembre de 2003, y al que asistieron representantes de las instituciones públicas, los organismos de desarrollo bilaterales y multilaterales, las ONG internacionales, los institutos de investigación y el sector privado. Se aplazó la finalización del COSOP para alinearlos con la ENCEP.

**II. SITUACIÓN ECONÓMICA, SECTORIAL Y DE LA POBREZA RURAL**

**A. Antecedentes de la economía del país<sup>3</sup>**

4. **País.** La República Democrática Popular Lao es un país sin litoral, que tiene una superficie de 236 800 km<sup>2</sup> y frontera con Camboya, China, Myanmar, Tailandia y Viet Nam. Cuenta 16 provincias, un municipio especial, una región especial, 142 distritos, 10 868 localidades y 852 500 hogares. Se divide en dos zonas agroeconómicas: las tierras bajas, pobladas, sobre todo, por personas de la etnia

---

<sup>1</sup> En el apéndice I figura información suplementaria.

<sup>2</sup> La ENCEP es el equivalente de la estrategia de reducción de la pobreza de la República Democrática Popular Lao.

<sup>3</sup> La mayoría de los datos estadísticos que se ofrecen en la presente sección proceden de la estrategia de asistencia de la Asociación Internacional de Fomento a la República Popular Democrática Lao, de fecha 10 de marzo de 2005.

Lao y situadas, en su mayoría, en la ribera del río Mekong, y las tierras altas montañosas, pobladas por etnias muy diversas y situadas en los extremos septentrional y oriental del país. Alrededor del 4% de la superficie del país está cultivada y el 80% de su territorio es montañoso. En 2004, la población era de 5,7 millones; la densidad demográfica, de 24 personas/km<sup>2</sup> aproximadamente, y la tasa anual de crecimiento, del 2,6%. El 85% de la población vive en las zonas rurales y el 54% tiene menos de 20 años. Está compuesta por 49 grupos étnicos que pertenecen a cuatro familias etnolingüísticas.

5. **Economía.** La República Democrática Popular Lao está clasificada como país menos adelantado por las Naciones Unidas. En 2004 registró una renta nacional bruta de USD 340. El índice de desarrollo humano, que es de 0,534, la sitúa en el puesto 135 de una lista de 177 países. En 1986, el país emprendió el paso desde una economía de planificación centralizada a una economía de mercado, valiéndose del nuevo mecanismo económico, e inició una serie de reformas de mercado. El país ha logrado progresos considerables en lo que respecta al crecimiento económico, la reforma de las instituciones, la transformación de las estructuras y la gestión macroeconómica, con lo que ha sentado los cimientos de una economía de mercado. La República Democrática Popular Lao se afilió a la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental y al Área de Libre Comercio de ésta en 1997.

6. El PIB efectivo creció un 6,3% anual entre 1991 y 2000 y un 5,6% entre 2001 y 2004. En este último año, el crecimiento anual llegó al 6% y la inflación anual bajó hasta situarse en el 11% aproximadamente. El déficit presupuestario fue de alrededor del 3,9% y el déficit de la balanza de pagos por cuenta corriente fue del 8,5% del PIB. La inversión extranjera directa fue de USD 184 millones. El total de los pagos del servicio de la deuda representó el 11,9% del valor de las exportaciones de bienes y servicios. El país sigue dependiendo considerablemente de la ayuda exterior, que representa aproximadamente el 39% del gasto público total y el 61% del presupuesto de gastos de capital.

7. Está previsto que, en los próximos cinco años, la tasa de crecimiento del PIB varíe entre el 5% y el 7% anual y que ello lleve aparejada la mejora de la mayoría de los indicadores económicos. La consecución de esos objetivos dependerá de que se profundice en la reforma de los siguientes ámbitos: a) la gestión del gasto público; b) las empresas estatales y la banca; c) la ordenación de los recursos naturales, y d) el régimen mercantil y el desarrollo del sector privado.

## B. El sector agrícola

8. La **agricultura**, que comprende la silvicultura y la pesca, es el sector económico más importante de la República Democrática Popular Lao, representó el 49% del PIB de 2003, ha crecido conforme a una tasa anual estimada del 3,8% y emplea al 80% de la mano de obra nacional. El sector sigue orientándose, de manera predominante, hacia la subsistencia. La agricultura de cultivo representa el 54% del PIB del sector; la ganadería y la pesca, el 36%, y la silvicultura, el 10%. Los bosques cubren el 54% de la superficie total del país y las tierras de cultivo, el 4%. La superficie media de las explotaciones agrícolas es de 1,6 ha por hogar. De las familias campesinas, el 18% dispone de medios de regadío. Los sistemas de agricultura migratoria se aplican a un tercio, aproximadamente, de la superficie cultivada total. La productividad agrícola sigue siendo baja y se sitúa en alrededor de USD 199/trabajador-año, y los ingresos medios que obtienen las familias de la agricultura son de alrededor de USD 200/ha. El arroz constituye más del 90% del total de la producción agrícola y casi el 95% de las familias campesinas lo cultivan para su propio consumo. El país tiene que producir 2 millones de toneladas anuales de arroz para garantizarse la autonomía alimentaria y tiene que incrementar su producción en 50 000 t anuales para seguir el ritmo del crecimiento demográfico.

9. **Desarrollo rural.** El fundamento jurídico y político de la estrategia de desarrollo de las zonas rurales de la República Democrática Popular Lao son las instrucciones de la Oficina del Primer Ministro<sup>4</sup>, en las que se han enunciado los requisitos de descentralización y de reducción de la pobreza dentro de un marco de desarrollo autónomo de ámbito local. La médula de la estrategia de desarrollo rural del Gobierno es el programa de “centros de coordinación” que se lanzó en 1998 y que tenía por objeto concentrar recursos para el desarrollo y las personas de las zonas más vulnerables del país en grupos o zonas en que hubiera una amplia gama de ayudas y servicios; por ejemplo, insumos técnicos, mercados, servicios sociales y carreteras. La finalidad última de ese programa es reducir la pobreza, solventar los problemas ambientales y sociales que entraña la agricultura migratoria y la producción de opio y mejorar el desarrollo humano.

10. Desde el punto de vista jurídico, todo el territorio de la República Democrática Popular Lao pertenece al Estado, si bien las personas tienen derecho a comprar y vender su derecho de utilización de tierras. Se calcula que hay 1,6 millones de parcelas en el país. Durante los últimos años del programa de reforma agraria, se otorgaron más de 100 000 títulos de propiedad agraria a los habitantes de las zonas urbanas y las rurales. El Gobierno tiene previsto otorgar títulos de propiedad agraria a unas 400 000 familias en los próximos cinco años. En la próxima fase del programa de reforma agraria se favorecerá la creación y el afianzamiento de unos mercados de bienes raíces eficientes. Se alentará la inversión privada en los casos en que los derechos de tenencia de tierras estén bien fundamentados y puedan emplearse como garantía al solicitar préstamos. El Gobierno ejecuta un programa de asignación de tierras y planificación de su uso, que afectará al uso y la propiedad de las tierras por parte de la población de las zonas altas y bajas.

### C. La pobreza rural

11. **Definición de la pobreza.** En junio de 2001, el Gobierno hizo pública una definición oficial de la pobreza: “La pobreza es el estado que se deriva de la insatisfacción de las necesidades elementales del ser humano y que se concreta en la falta de alimentos (menos de 2 100 calorías per cápita diarias), la falta de ropa apropiada, la falta de una vivienda permanente, la imposibilidad de costearse los gastos de atención sanitaria, la imposibilidad de pagar los gastos de educación de los integrantes de la familia y la falta de acceso a los servicios de transporte.” El umbral oficial de la pobreza rural se ha fijado en unos ingresos familiares medios de LAK 82 000 (USD 8), que es la suma que se necesita para procurarse un consumo alimentario mínimo de 2 100 calorías diarias. La pobreza extrema se define como la situación de las personas cuyos ingresos familiares sean iguales o inferiores al 80% de los fijados como umbral de la pobreza alimentaria. El umbral superior de la pobreza se sitúa en unos ingresos familiares de LAK 98 000 (USD 9,3 aproximadamente) per cápita mensuales, que es la suma que se necesita para procurarse un consumo alimentario de 2 100 calorías per cápita diarias, más los ingresos suplementarios para sufragar los gastos mínimos de vivienda, ropa, atención sanitaria y educación.

12. **Situación de pobreza.** El índice de pobreza, que era del 46% en el período 1992-1993, bajó al 39% en 1997-1998 y al 33% en 2002-2003. La pobreza de la República Democrática Popular Lao es un fenómeno, en gran medida, rural, puesto que el 38% de la población de las zonas rurales vivía por debajo del umbral de la pobreza en el período 2002-2003. Algunos indicadores sociales han mejorado,

---

<sup>4</sup> En la instrucción 001 de la Oficina del Primer Ministro, de marzo de 2000, se fijó el marco para el desarrollo autónomo y descentralizado de las personas y se dispuso que las provincias fueran las unidades de planificación estratégica, que los distritos fueran las unidades de planificación y presupuestación y que las localidades (comunidades) fueran las unidades de ejecución. En la instrucción 010, de junio de 2001, se imprime al desarrollo comunitario un fuerte sentido de lucha contra la pobreza ya que con ella se inicia el proceso de planificación de un desarrollo centrado en la pobreza y destinado a favorecer a los pobres y su ejecución en el plano local.

pero la mayoría de ellos siguen registrando cifras muy inferiores a los promedios de los países del Asia oriental. Por lo que atañe al índice de pobreza humana, el país ocupó el puesto 66 de una lista de 95 países en desarrollo en 2002.

13. **Distribución de la pobreza.** El porcentaje mayor de personas que padecen pobreza o miseria se encuentra en las zonas rurales y las montañosas, que es donde viven el mayor número de grupos étnicos. El índice de pobreza de las tierras altas es del 43%, mientras que el de las tierras bajas es del 28% aproximadamente. El índice Gini de consumo real per cápita, que era del 34,9 en el período 1997-1998, descendió a 33 en el período 2002-2003.

Año	Índice de pobreza (%)	Zonas		Regiones				Distritos prioritarios			Altitud de las tierras		
		Urbanas	Rurales	Vientiane	Septentrional	Central	Meridional	1ro	2do	Otros	Bajas	Medias	Altas
2002-2003	32,9	19,6	37,6	16,4	37,3	34,7	32,4	49,5	40,9	25,7	27,7	36,9	42,7
1997-1998	39,1	22,1	42,5	13,5	47,3	39,4	39,8	63,0	41,7	30,5	N. D.	N. D.	N. D.
1992-1993	46,0	26,5	51,8	33,6	51,6	45,0	45,7				N. D.	N. D.	N. D.

N.D.: Datos no disponibles.

14. **Dimensión de género de la pobreza.** En 2002, el índice de desarrollo relativo al género de la República Democrática Popular Lao registró un valor de 0,528, lo que situó a ese país en el puesto 107 de una lista de 144. Las mujeres y las niñas de las minorías étnicas son el sector más desfavorecido de la sociedad lao. Las mujeres trabajan muchas más horas que los hombres, ya que ejecutan el 70% de las faenas agrícolas y domésticas y, además, se ocupan de la crianza de los niños. Sin embargo, su esperanza de vida al nacer es de 55 años, dos más que los hombres; en cambio, su promedio de años de escolarización es de tres (dos en las zonas rurales), mientras que el de los hombres es de cuatro. La tasa de alfabetización de las mujeres es del 54% y la de los hombres, del 77%. Las mujeres pertenecientes a grupos étnicos constituyen el 70% de la población analfabeta. Las niñas suelen abandonar la escuela primaria después del primero o el segundo curso. Por consiguiente, son pocas las mujeres pertenecientes a grupos étnicos que hablan el idioma nacional, se dedican a actividades empresariales, oficiales o no, o trabajan en los sectores manufacturero o público.

15. **Los indicadores fundamentales de la pobreza** son los siguientes: a) producción y consumo de arroz per cápita; b) número de cabezas de ganado en propiedad per cápita; c) superficie de bosque perteneciente a cada familia; d) ubicación de la casa o de la localidad a una distancia superior a seis kilómetros de una carretera principal; e) porcentaje de hogares o de personas de cada hogar que carecen de educación, y f) tasas brutas de natalidad y mortalidad. Para los propios pobres, el indicador principal de pobreza es la cuantía del abastecimiento de arroz y el indicador principal de riqueza es el número de cabezas de ganado que poseen.

16. **Causas de la pobreza.** El principal determinante de la pobreza es el desfase que hay entre la tasa de dependencia<sup>5</sup> y la tasa de productividad doméstica<sup>6</sup>. En la evaluación participativa de la pobreza que se llevó a cabo en año 2000 se determinó que las causas principales de la pobreza eran las siguientes: a) causas relacionadas con la tierra; por ejemplo, la falta de terreno para cultivar arroz u otras especies vegetales, la brevedad de los ciclos de la agricultura migratoria, la degradación de la

<sup>5</sup> Esta tasa se calcula sumando al número de niños menores de 15 años el número de personas de más de 64 y dividiendo la suma por el número de familiares cuyas edades estén comprendidas entre los 15 y los 64 años. Mide el grado de apoyo que prestan las personas en edad de trabajar a sus familiares que no trabajan.

<sup>6</sup> Esta tasa equivale a los ingresos brutos diarios, en USD, que obtengan los miembros de una familia que desarrollen actividades agrícolas o de otra índole.

fertilidad del suelo y la falta de agua de regadío y de conocimientos técnicos y prácticos; b) la pérdida de cabezas de ganado debido a las enfermedades; c) la falta de dinero para invertir en la mejora de las explotaciones ganaderas; d) los desastres naturales, y e) los problemas ambientales. Otras causas de la pobreza son la falta de fondos suficientes para el programa estatal de asignación de tierras, la falta de dirección en el ámbito local, la escasez de mano de obra, el bajo nivel educativo, la falta de servicios de salud, el exceso de hijos, la falta de carreteras, la imposibilidad de entrar en los mercados y de obtener servicios de apoyo del Gobierno, la adicción al opio y la presencia de artefactos explosivos sin detonar. Todas las causas enumeradas afectan, de manera particularmente grave, a las familias que se han mudado de las tierras altas a las bajas.

17. Las **características que definen a los pobres de las zonas rurales** de la República Democrática Popular Lao son las siguientes: a) la agricultura es su ocupación primaria; b) son muy renuentes a correr riesgos y sus estrategias de autosuficiencia se basan en métodos tradicionales de producción, que se caracterizan por un uso mínimo de insumos, unos productos de calidad y valor escasos y una productividad baja; c) tienen graves dificultades para encontrar trabajo; d) en su mayoría, se trata de mujeres o de personas pertenecientes a grupos étnicos que viven en zonas remotas y altas o en localidades en las que acaban de reasentarse; e) se hallan aislados material e institucionalmente y disponen de pocos servicios públicos, carreteras, mercados, educación básica y servicios de salud; f) se encuentran aislados socialmente, ya que hablan idiomas que no son de uso general y están apegados a sus tradiciones culturales y religiosas; g) se encuentran aislados institucionalmente, puesto que tienen poca comunicación con el mundo “exterior” y tampoco se benefician de la economía de mercado; h) sufren penuria de capital humano, ya que su nivel educativo es bajo y tienen pocas posibilidades de obtener información; i) tienen pocas posibilidades de obtener servicios financieros y dependen de prestamistas particulares; j) tienen pocas oportunidades de trabajar fuera del sector agrícola; k) forman familias grandes, muchos de cuyos miembros dependen de los que trabajan, y l) tienen escaso conocimiento de los derechos y de las garantías jurídicas que los amparan.

18. **Acervo de los pobres.** Lo constituyen los líderes y las organizaciones tradicionales de las aldeas, la posibilidad de acceder a recursos naturales abundantes en el caso de las personas que conocen los medios tradicionales de subsistencia en las tierras altas, y los conocimientos autóctonos, que incluyen los métodos tradicionales de cultivo de las tierras altas y los de caza y construcción.

19. Entre los **grupos vulnerables** se cuentan los siguientes: a) los grupos étnicos que viven en zonas remotas o en las tierras altas o que se han reasentado en las tierras bajas o en zonas más accesibles de las tierras altas y que reciben poca ayuda o servicios del exterior; b) las familias que viven en zonas expuestas a los desastres naturales, y c) las familias, y sobre todo las encabezadas por mujeres, donde hay un número elevado de personas que dependen de las que trabajan.

#### **D. Limitaciones y oportunidades para reducir la pobreza rural**

20. En la República Democrática Popular Lao, la pobreza es, en gran medida, un fenómeno rural, habida cuenta de que el 38% de la población rural vive por debajo del umbral de la pobreza. Por tanto, es indispensable que se adopten medidas para mejorar y ampliar las oportunidades económicas y sociales de las zonas rurales, a fin de cumplir los objetivos de reducción de la pobreza. Las limitaciones principales que lo dificultan son las siguientes: a) la estimación errónea de los medios de subsistencia de las comunidades rurales, por parte del Gobierno, al formular y ejecutar las políticas; b) la escasa capacidad institucional y operacional para conseguir que las políticas alcancen los objetivos y el impacto previstos; c) la falta de recursos humanos y financieros para prestar los servicios esenciales que permitan a la población reasentada adaptarse a las nuevas condiciones de vida y de producción; d) la falta de mecanismos apropiados para transferir las tecnologías que puedan sustituir a las técnicas tradicionales de agricultura migratoria y permiten erradicar el cultivo de la adormidera; e) el subdesarrollo de las infraestructuras y de los servicios sociales y la falta de

posibilidades de acceder a los mercados; f) los impedimentos idiomáticos, culturales y materiales que han de afrontar los grupos étnicos, y g) los controles de precios y los controles interregionales, tanto oficiales como extraoficiales, que restringen la libre circulación de bienes.

21. La población de las tierras altas de todo el país declaró que el programa de asignación de tierras era la causa principal del incremento de su penuria<sup>7</sup>. Muchas comunidades que se han trasladado a las tierras bajas, o a zonas más accesibles de las tierras altas, afrontan una situación de inseguridad alimentaria creciente, que raya en la malnutrición, debido a la falta de servicios técnicos, financieros y sociales. Son demasiado pocas las tierras que se dedican a la agricultura migratoria, lo que ha abreviado los períodos de barbecho y ha hecho disminuir la fertilidad del suelo y la productividad. A fin de contrarrestar el descenso de la autosuficiencia en lo que respecta al arroz y otros cultivos, las familias de las tierras altas se ven obligadas a explotar los recursos del bosque virgen para procurarse alimentos y ganar dinero, lo que tiene graves consecuencias ambientales y económicas. Esos problemas afectan, de manera particularmente grave, a las personas que ya son pobres de por sí y a las mujeres. El programa de erradicación del opio que se ejecuta en la actualidad tropieza con problemas parecidos, ya que faltan recursos para promover, de manera sostenible, unos cultivos comerciales que puedan sustituir a la adormidera.

22. Las mayores probabilidades de reducir la pobreza de las zonas rurales las ofrecerá la mejora sostenida de la productividad y el crecimiento del sector agrícola gracias a la diversificación de los mercados y los cultivos, sobre todo en las zonas más remotas y elevadas y en las localidades de personas reasentadas. Para ello habrá que desarrollar los medios de subsistencia actuales de los pobres de las zonas rurales y ayudarlos a gestionar, de manera eficiente y efectiva, los recursos y los servicios que les permitan desarrollarse en los ámbitos social y económico.

23. Ahora se tiene la oportunidad de implantar unos métodos perfeccionados de producción agrícola en las tierras altas que sustituyan a los sistemas tradicionales de agricultura migratoria y permitan mejorar los sistemas de ordenación de los recursos naturales. También se tiene la oportunidad de diversificar los cultivos, sobre todo los de productos forestales no madereros, y de mejorar la producción ganadera. Algunos productos de la República Democrática Popular Lao tienen ventaja con respecto a los de la competencia, tanto en los mercados regionales como en los internacionales; por ejemplo, los productos forestales no madereros y los agroforestales, los productos de la agricultura orgánica, los productos artesanales y los productos ganaderos.

24. Para explotar esas oportunidades se requerirá lo siguiente: a) fomentar las inversiones en infraestructuras para mejorar las infraestructuras rurales y tener una población más instruida y más sana; b) prever recursos financieros y de personal para mantener en funcionamiento y conservar las infraestructuras, y c) fomentar la prestación de servicios a los pobres de las zonas rurales para que adopten las tecnologías perfeccionadas que se pueden obtener hoy en día y aplicarlas en las tierras altas y desarrollen las instituciones locales que les permitan dedicarse a la producción comercial de cultivos, ganado y productos forestales no madereros. Asimismo, se tiene la oportunidad de crear un clima más propicio para los pobres liberalizando y desregularizando más los mercados y los precios y aprovechando la experiencia adquirida con los proyectos para elaborar unas políticas y unas estrategias que favorezcan a ese sector de la población.

### **E. Estrategia nacional de reducción de la pobreza rural**

25. En febrero de 2004, la Asamblea Nacional aprobó la ENCEP, que es la primera estrategia de reducción de la pobreza propiamente dicha que ha elaborado el Gobierno mediante un procedimiento participativo y consultivo.

---

<sup>7</sup> Evaluación participativa de la pobreza de 2001.

26. La ENCEP se centra en los siguientes ámbitos: a) los cuatro sectores prioritarios de la agricultura y silvicultura, la educación, la salud y la infraestructura viaria; b) los seis sectores auxiliares de la energía y la electrificación rural, el turismo, la minería, la construcción, las empresas pequeñas y medianas y el comercio; c) las cinco prioridades intersectoriales: de incorporación de una perspectiva de género en todos los ámbitos, conservación del medio ambiente, demografía, seguridad social e incremento de la capacidad, y d) los tres programas nacionales de fiscalización de drogas, artefactos explosivos no detonados y virus de la inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA) y enfermedades transmitidas sexualmente. A fin de seguir creciendo económicamente y reduciendo la pobreza de manera constante, el Gobierno se compromete a lo siguiente: a) mantener un crecimiento económico sostenible; b) acelerar el desarrollo humano e institucional; c) mejorar la gestión de los asuntos públicos, y d) conseguir la sostenibilidad ambiental.

27. En la ENCEP se define “el objetivo de desarrollo a largo plazo como la liberación del país de la condición de país menos adelantado en 2020 a más tardar”. En ella se señala que, para cumplir el objetivo de erradicar la pobreza en 2020, habrá que triplicar la renta per cápita, lo que requerirá una tasa de crecimiento económico anual del 7%. A fin de cumplir ese objetivo de desarrollo del Milenio (ODM), habrá que reducir el índice de pobreza, que era del 48% de la población en 1999, al 24% en 2015, lo que entrañará una reducción anual de 150 000 pobres.

28. Para procurar que el crecimiento económico y la modernización beneficien al mayor número de hogares pobres, en la ENCEP se reconocen 72 distritos pobres y 47 extremadamente pobres que habrán de tenerse en cuenta en los futuros programas de reducción de la pobreza en las zonas rurales. Esos distritos poseen las siguientes características generales: a) están situados en las zonas montañosas remotas, a más de 600 metros de altitud; b) las zonas donde hay arrozales son escasas; c) tienen infraestructuras deficientes y son inaccesibles, y d) sus habitantes tienen poco acceso a los servicios educativos y sanitarios. A continuación se ofrecen algunos datos sucintos de los 72 distritos pobres y los 47 extremadamente pobres:

Distritos reconocidos en la ENCEP	Población total	% de la población nacional	N.º de localidades	N.º de localidades pobres	% de localidades pobres	N.º de hogares	N.º de hogares pobres	% de hogares pobres
72 pobres	1 956 374	37,6	5 384	4 117	76	321 561	159 912	50
47 extremadamente pobres	1 261 016	24,6	3 658	2 960	81	205 680	116 021	56

29. Para cumplir los objetivos definidos de reducción de la pobreza, habrá que lograr, en primer lugar y ante todo, que las zonas rurales experimenten un crecimiento económico rápido. En la ENCEP se ha reconocido, de manera acertada, que la pobreza rural constituye un problema de primera magnitud y que es esencial adoptar un planteamiento comunitario para erradicarla. El desarrollo rural es un elemento fundamental de las medidas de reducción de la pobreza del Gobierno y de la ENCEP.

30. La estrategia de desarrollo rural tiene dos componentes principales: a) mejorar el acceso a los recursos esenciales para el desarrollo, y b) adoptar un procedimiento de planificación exhaustivo y centrado en la pobreza, a nivel de distrito, lo que requerirá, a su vez, desarrollar la capacidad para procurar que todas las iniciativas estén coordinadas y sean solidarias entre sí.

31. **Mejorar el acceso.** Los recursos que permitirán mejorar el acceso son los insumos y las infraestructuras (redes viarias y de riego), los mercados, los recursos humanos, los servicios sociales (servicios educativos y sanitarios) y los servicios financieros rurales. Hay que establecer relaciones con los mercados y facilitar el comercio para efectuar la transición de una agricultura de subsistencia a una agricultura comercial y para romper la dependencia exagerada con respecto a la agricultura y diversificar más la economía rural. Sin embargo, la mejora del acceso a los factores esenciales del desarrollo sólo será efectiva si todos los factores son solidarios entre sí. Dadas las

circunstancias, la estrategia más apropiada de reducción de la pobreza rural en el país será la de adoptar un planteamiento del desarrollo de carácter zonal. Un problema particularmente difícil será el de encontrar fórmulas que sustituyan a la agricultura migratoria de desmonte, por lo que habrá que fomentar la diversificación de la ganadería, la horticultura y los cultivos comerciales. Además, los productos forestales, agroforestales y forestales no madereros ofrecen posibilidades atrayentes como sustitutos. Sin embargo, lo primero que deben hacer los hogares rurales pobres es obtener la seguridad alimentaria, por lo que la planificación del desarrollo debe empezar por tener en cuenta esa realidad elemental.

32. **Desarrollo de la capacidad.** El personal, sobre todo el de los distritos, deberá adquirir conocimientos prácticos de planificación y gestión de las actividades de desarrollo, entre las que se cuentan la planificación de la utilización de las tierras, el ordenamiento de las cuencas hidrográficas y el empleo de tecnologías agrícolas nuevas. En las aldeas habrá que crear instituciones locales que funcionen bien, por ejemplo comités de administración de aldea; grupos campesinos de producción y comercialización y grupos que se encarguen de hacer funcionar y de conservar las infraestructuras, para garantizar las inversiones en este sector. La incorporación de una perspectiva de género en todos los ámbitos deberá formar parte de la labor de desarrollo de la capacidad.

33. Se ofrecerá el respaldo siguiente para la **ejecución** de las actividades: a) implantación de la planificación participativa de la utilización de la tierra y la asignación de tierras en los lugares de las tierras altas donde se introduzcan nuevos métodos de cultivo; b) aumento de la dotación de los agentes de extensión de distrito y organización de demostraciones de tecnología, que llevarán a cabo campesinos, para promover la transferencia de tecnología a ese sector de la población; c) mejora de las redes de regadío existentes y fomento de la construcción de otras nuevas; d) mejora del desarrollo del sector ganadero creando redes privadas de veterinarios rurales, reforzando los programas de vacunación de las aldeas, mejorando la alimentación del ganado y la producción de forraje; e) introducción de reformas en los métodos agrícolas y la utilización de la tierra para facilitar una ordenación sostenible del medio ambiente y frenar el aprovechamiento insostenible de los productos forestales no madereros; f) elaboración de una tecnología de aplicación zonal para las redes comerciales de productos agroforestales, la producción y la comercialización de cultivos y de productos forestales no madereros; g) institución de unos mecanismos financieros rurales para estimular el ahorro y otorgar créditos a la producción, y h) mejora del acceso a los mercados creando unas redes de información sobre ellos y alentando las relaciones con el sector privado.

### III. ENSEÑANZAS DE LA EXPERIENCIA DEL FIDA EN EL PAÍS

34. La experiencia que ha adquirido el FIDA en la República Democrática Popular Lao y que le resultará útil para prestar futura asistencia a ese país se puede resumir como sigue.

35. **Planteamiento del desarrollo rural.** La experiencia adquirida en la República Democrática Popular Lao demuestra que, para reducir la pobreza, hay que invertir en potenciar el papel de las comunidades, mejorar los medios de subsistencia de los pobres e invertir en infraestructuras rurales (por ejemplo, carreteras locales, redes de regadío, redes de abastecimiento de agua, enfermerías, escuelas primarias, etc.). Las inversiones deben focalizarse en los distritos pobres y extremadamente pobres y en las localidades cuya población sea vulnerable. Las zonas más necesitadas son las tierras altas, las aldeas de población reasentada y las aldeas fusionadas.

36. **Desarrollo agrícola y ordenación de los recursos naturales.** Hay tres puntos importantes: en primer lugar, el Gobierno debe eliminar gradualmente la agricultura migratoria y trasladar los terrenos donde se practique ese tipo de agricultura a las tierras altas, a fin de evitarles penurias añadidas a los pobres. Dado que se dispone de la tecnología apropiada para llevar a cabo actividades de extensión que permitan sustituir la tradicional agricultura migratoria, el Gobierno debería dejar tiempo suficiente para que se implementaran con éxito, unos medios de subsistencia nuevos basados en dicha

tecnología entre los campesinos a quienes afectara esa medida. Para llevar a buen término esas intervenciones, hay que conseguir que mejoren, con rapidez, la seguridad alimentaria y económica de los pobres de las zonas rurales. En segundo lugar, los programas agrícolas no se pueden aplicar, de manera concentrada, a una selección muy reducida de localidades, sino que deben poderse aplicar a zonas extensas, para que se reduzca la pobreza de manera considerable y evitar, así, que se creen “enclaves privilegiados”. En tercer lugar, para fomentar el desarrollo agrícola de las comunidades pobres, las actividades de extensión de carácter general tendrán como ámbito los distritos y las actividades participativas de extensión en las aldeas. Cuando sea posible, se empleará a personal de los grupos étnicos.

37. **Enfoques participativos.** Las enseñanzas fundamentales que se han extraído de la experiencia son las siguientes: a) que el desarrollo comunitario y la planificación participativa deben dirigirse a fortalecer la capacidad de desarrollo de las organizaciones que ya haya en las aldeas, en lugar de a crear una estructura paralela, por ejemplo de comités de desarrollo de aldeas; b) que el planteamiento de la planificación en las aldeas debe ser sencillo y concentrarse en determinar los problemas y las posibles soluciones con el personal de los departamentos técnicos que presten asistencia y servicios, y c) que los planteamientos participativos descentralizados deben institucionalizarse en los mecanismos de gobierno para garantizar la continuidad institucional.

38. **Descentralización y desarrollo de las instituciones.** Las enseñanzas fundamentales que se han extraído de la experiencia son las siguientes: a) que la capacidad de las aldeas y de sus organizaciones constituye el cimiento del éxito de las iniciativas de reducción de la pobreza de las zonas rurales; b) que es importante poner a prueba las fórmulas de descentralización, sobre todo en los distritos, que constituyen el eje de la planificación y la presupuestación de las actividades de desarrollo, con miras a extender luego esas fórmulas a las aldeas, y transferir los oportunos recursos humanos y financieros; c) que es importante mejorar la coordinación de las intervenciones plurisectoriales en el plano local, y d) que el Gobierno debería documentar sistemáticamente las innovaciones y las experiencias fructíferas para mejorar la política, los mecanismos y los procedimientos de descentralización.

39. **Dotación de personal.** Los habitantes de las tierras medias y altas pertenecen a los grupos étnicos austro-asiático, hmong-mien y sino-tibetano y poseen culturas e idiomas totalmente distintos de los de los habitantes de las tierras bajas. La contratación de personal perteneciente a esos grupos puede ayudar a los funcionarios públicos a entender la situación de esas zonas. Los funcionarios públicos deberían recibir formación especializada para aprender a trabajar con los grupos étnicos y a salvar las diferencias culturales.

40. **Desarrollo de las infraestructuras rurales.** De la experiencia del FIDA se han extraído las tres enseñanzas siguientes: a) que la inversión pública en infraestructuras rurales debe focalizarse en los pobres y las zonas desfavorecidas para mitigar la marginación; b) que es esencial contar con unos mecanismos efectivos para efectuar y mantener esas inversiones y hacerlas, así, sostenibles, y c) que es esencial que haya una política nacional coherente de participación de los beneficiarios en las inversiones destinadas a las infraestructuras rurales, que no hay en la actualidad.

41. **Incorporación de una perspectiva de género en todos los ámbitos.** Las enseñanzas principales que se han extraído de la experiencia son las siguientes: a) que el impartir formación sobre el género en las aldeas contribuye, de manera efectiva, a que haya una división del trabajo más equitativa entre los cónyuges; b) que el contratar expresamente a mujeres para que trabajen en proyectos de salud y educación puede mejorar la igualdad de género, pero que ello es más difícil en el sector agrícola, ya que muy pocas mujeres lao se sienten atraídas por los estudios de agricultura, ganadería o silvicultura, y c) que hay que mostrar iniciativa para subsanar las desigualdades de género en lo que respecta a la adopción de decisiones, la división del trabajo y la distribución de la carga de trabajo, las oportunidades de empleo y las condiciones de alimentación y de salud.

42. **Apoyo a la ejecución.** Los sistemas de seguimiento y evaluación deben ser sencillos y no entrañar una carga para el personal, que está implantando nuevas tecnologías y adoptando nuevos métodos de trabajo dentro de un sistema descentralizado y en evolución. En todos los proyectos del FIDA ha habido dificultades para ejecutar los componentes agrícola y ganadero. En el caso de los programas de alivio de la pobreza que tengan componentes ganaderos, que son, de por sí, más difíciles de ejecutar que las sencillas inversiones en infraestructuras, el FIDA debería destinar más recursos a respaldar la ejecución, ya que la capacidad de la administración pública sigue siendo exigua.

43. **Asociaciones y cofinanciación.** Las enseñanzas fundamentales que se han extraído de la experiencia son las siguientes: a) que los cofinanciadores deben tener objetivos y planteamientos parecidos; b) que el Gobierno debe dirigir activamente a los cofinanciadores y coordinar sus actividades, y c) que los organismos externos de desarrollo tienen que armonizar su política y sus procedimientos (en particular, los requisitos de presentación de informes y los incentivos para el personal) para adaptarlos a los del Gobierno.

44. **Políticas y estrategias.** Las políticas y estrategias de reducción de la pobreza del Gobierno deben estar bien fundamentadas, con objeto de ajustarse a los graves problemas que hay en el ámbito local para procurarse los medios de subsistencia y a las oportunidades más importantes de procurarse esos medios, y de que la pobreza de las zonas rurales pueda mitigarse de manera sostenible y eficaz en función de los costos.

#### IV. MARCO ESTRATÉGICO DEL FIDA

##### A. Función estratégica del FIDA y prioridades propuestas

45. **Función estratégica.** La función estratégica del FIDA por lo que atañe a la asistencia que prestará al país en el futuro se fundamentará en los logros obtenidos y en las enseñanzas extraídas de la experiencia con los anteriores programas multisectoriales, así como en el mandato concreto que se le ha encomendado de que reduzca la pobreza de las zonas rurales. La República Democrática Popular Lao se halla en un estadio de desarrollo que exige inversiones coordinadas en varios sectores para reducir la pobreza de manera considerable y sostenible, exigencia que ha quedado confirmada por la experiencia que ha tenido el FIDA con sus proyectos, y ello habrá de llevarse a cabo con el respaldo de la estrategia de desarrollo rural prevista en la ENCEP y ciñéndose a las estrategias institucional y regional del FIDA<sup>8</sup>.

46. **Estrategia para el país.** La estrategia de prestación de asistencia a la República Democrática Popular Lao que tiene prevista el FIDA apuntará a promover el crecimiento económico y mejorar los medios de subsistencia sostenibles de la población rural pobre, las mujeres y los grupos vulnerables, mediante un método de desarrollo autónomo comunitario dirigido a fortalecer la capacidad de los pobres y de sus organizaciones de ordenar los recursos y gestionar los servicios, de manera eficiente y eficaz, y fomentar, así, su propio desarrollo social y económico.

47. La estrategia para el país ayudará al Gobierno a ejecutar la ENCEP y cumplir los ODM. Dicha estrategia se focalizará en los distritos pobres y extremadamente pobres y en los grupos marginados de las tierras altas, a fin de reducir al mínimo la pobreza. Su objetivo será el de aliviar la pobreza, mejorar la gestión de la cartera de proyectos, incrementar la influencia en las políticas y en las instituciones que tengan por objeto favorecer a los pobres, fortalecer las asociaciones y mejorar la gestión de los conocimientos. En el apéndice II figura el marco lógico de la estrategia para el país.

---

<sup>8</sup> Véase el apéndice IV.

48. Dentro del marco gubernamental de la estrategia multisectorial de reducción de la pobreza de las zonas rurales, la asistencia que preste el FIDA deberá concentrarse en mejorar los aspectos de la reducción de la pobreza rural que afecten a los medios de subsistencia; por ejemplo, desarrollar la capacidad de los pobres y de sus organizaciones, ofrecer técnicas sostenibles que puedan sustituir a las de la agricultura migratoria en las tierras altas y resolver los problemas correspondientes de asignación de tierras, fomentar el acceso a los mercados y un desarrollo agrícola impulsado por el sector privado, así como la incorporación de una perspectiva de género en todos los ámbitos. Éstas son las esferas en que el FIDA posee la experiencia más apropiada y son las más importantes para reducir la pobreza de las zonas rurales de manera sostenible; se puede trabajar en ellas con los fondos disponibles y ello contribuirá directamente al crecimiento económico. Hay que concentrarse en las tierras altas o en las aldeas de los distritos pobres y extremadamente pobres que han experimentado reasentamientos o fusiones recientemente. Mediante ello, se ayudará, de manera muy directa y eficiente, a mitigar la pobreza de las zonas rurales y a influir en las políticas e instituciones que tengan por objeto favorecer a los pobres. Sin embargo, habida cuenta de la escasez de fondos de que dispone el FIDA con arreglo al sistema de asignación de recursos basados en los resultados (PBAS) habrá que recurrir a otros organismos de desarrollo para que cofinancien las inversiones complementarias que se necesiten efectuar, por ejemplo en infraestructuras rurales y en asistencia técnica, dentro de unos programas integrados de desarrollo zonal. Por consiguiente, lo más esencial será concertar asociaciones con otros organismos de desarrollo.

49. **Prioridades estratégicas.** Las prioridades de la estrategia para el país son las que se exponen a continuación, y se diseñarán unos programas especializados de inversión conforme a esas prioridades y a las oportunidades de concertar asociaciones que se prevean, así como los recursos disponibles:

**Capital humano y social:**

- fortalecer la capacidad de los hogares pobres de las zonas rurales y de las organizaciones que haya en las aldeas;
- fomentar, en las aldeas, un desarrollo participativo en el que se tengan en cuenta las preocupaciones de género, y
- transformar las relaciones de género ayudando a las mujeres a intervenir, de manera más importante, en la adopción de decisiones, tanto en la familia como en la sociedad.

**Capital natural, financiero y material:**

- mejorar los medios de subsistencia de las familias (la seguridad alimentaria y de los ingresos y la ordenación de los recursos naturales);
- proporcionar acceso a los recursos productivos, a tecnologías mejores, a los servicios financieros y a los mercados, y
- establecer relaciones con los mercados y ofrecer a los grupos-objetivo más oportunidades de sustentarse mediante actividades de carácter mercantil.

**Política e instituciones:**

- fortalecer la capacidad de elaborar unas políticas y unas instituciones que favorezcan a los pobres, de manera efectiva, dentro del país;
- desarrollar la capacidad de los principales proveedores de servicios de prestar servicios de buena calidad a los grupos-objetivo, fomentando, en concreto, una mentalidad laboral que sea participativa y responda a las exigencias de la demanda;
- mejorar la rendición de cuentas de las instituciones públicas y los mecanismos y procedimientos de descentralización, y
- reforzar las asociaciones con los pobres, el Gobierno y otros organismos de desarrollo afines, y reforzar también la gestión de los conocimientos.

50. **Distribución geográfica de las actividades.** El objetivo de las inversiones que efectúe el FIDA en el país será ayudar a los distritos que hayan sido catalogados como extremadamente pobres en la ENCEP (47 en la actualidad) a lograr una eficiencia y un impacto máximos, aunque dentro de la misma provincia un programa también podrá ocuparse de otros distritos que hayan sido catalogados como pobres (72 en la actualidad). Los restantes criterios de selección son los siguientes:

- a) que las autoridades y las instituciones locales estén resueltas a reducir la pobreza;
- b) que no se esté ejecutando en la zona ningún programa importante de fomento de los medios de subsistencia que se financie con recursos externos;
- c) que exista la posibilidad de concertar acuerdos de financiación con otros organismos de desarrollo que puedan complementar las inversiones, por ejemplo en infraestructuras rurales, servicios sociales y de asistencia técnica;
- d) que haya eficiencia económica por lo que respecta a los costos, los beneficios y los gastos por beneficiario, etc., y
- e) que la evaluación intermedia sea satisfactoria, en caso de que se prevea lanzar una segunda fase del proyecto.

51. **Grupo-objetivo.** Lo componen las familias pobres y carentes de seguridad alimentaria que viven en las zonas altas y las que se han mudado recientemente de esas zonas remotas y se han reasentado en otras más accesibles. Consta de dos subgrupos: los pobres y los extremadamente pobres. Los hogares más pobres, más vulnerables y más inseguros desde el punto de vista de la alimentación carecen de bienes materiales o de capital humano suficientes como para aprovechar la base de recursos naturales y aplicar unas estrategias de subsistencia productivas. Componen ese grupo de familias las viudas con hijos pequeños y las familias nuevas con hijos pequeños y escasos bienes. Asimismo, hay algunas “familias pobres” que viven por debajo del umbral de la pobreza pero que, aun así, son capaces de sustentarse y, en ocasiones, de obtener un pequeño excedente. Ambos grupos dependen, para su subsistencia, de la agricultura migratoria, los productos forestales no madereros y de trabajos por los que perciben un jornal diario. Las mujeres constituyen una proporción sustancial del grupo-objetivo, a causa de la posición desfavorable que ocupan y de la función tan importante que desempeñan en la sociedad. Los jóvenes desempleados de las zonas rurales forman parte del grupo-objetivo a causa de su posible aportación al desarrollo económico y al mantenimiento de la estabilidad social.

52. **Estrategia de focalización.** Constará de los siguientes elementos: a) la focalización geográfica en los distritos pobres y extremadamente pobres previstos en la ENCEP; b) la focalización, dentro de los distritos-objetivo, en las aldeas pobres, sobre todo en las situadas en zonas remotas y altas y en las de población recién reasentada; c) la focalización, dentro de las aldeas-objetivo, en los pobres mediante la medición participativa de la riqueza y la aplicación de otros métodos participativos, y d) el empleo de mecanismos de autoselección para favorecer, cuando sea posible, a la población pobre y extremadamente pobre. Además, gracias a la inclusión de actividades de programas que beneficien a todas las familias de las aldeas-objetivo, se evitarán los conflictos en el seno de éstas, se fomentará la solidaridad comunal y, por ende, el éxito de las iniciativas de reducción de la pobreza.

### **B. Principales oportunidades de innovación e intervención mediante proyectos**

53. La diversidad étnica, el relieve montañoso, el predominio de la economía agraria y el subdesarrollo de las infraestructuras y los mercados rurales exigen que las intervenciones que se hagan al amparo del programa para el país se ajusten, de manera precisa, a las circunstancias del grupo-objetivo y a las prioridades y los medios de subsistencia locales. En los párrafos que figuran a continuación se esbozan las prioridades de inversión del programa para el país.

54. **Desarrollo comunitario y apoyo a la descentralización.** El FIDA concentrará su asistencia en fortalecer la capacidad de los habitantes de las aldeas y de las organizaciones comunitarias y de aldea, incluidos los comités de administración de aldea, aplicando medidas participativas de desarrollo comunitario y apoyo institucional, lo que permitirá a las aldeas gestionar, de manera eficiente, efectiva y sostenible, los recursos y los servicios que les permitan mejorar sus medios de subsistencia. Mediante todo ello se pretende progresar gradualmente en la consecución del objetivo político del Gobierno de convertir a las aldeas en la unidad de ejecución de las iniciativas de reducción de la pobreza, y transferir la autoridad necesaria, así como recursos humanos y financieros, a los distritos y las aldeas, a fin de descentralizar la planificación, la financiación y la ejecución de los programas de reducción de la pobreza. Parte del proceso consistirá en mejorar la rendición de cuentas de las instituciones y los proveedores de servicios locales y en institucionalizar la evaluación y la gestión de los resultados y el impacto.

55. **Desarrollo agrícola y ordenación comunitaria de los recursos naturales.** La asistencia del FIDA se dirigirá a mejorar la seguridad alimentaria y económica de los hogares y a desarrollar una agricultura con fines comerciales en las tierras altas y, sobre todo, en las aldeas de población reasentada y las aldeas fusionadas, por los medios siguientes: a) determinar en qué medida los resultados del programa de planificación de la utilización de tierras y de asignación de tierras dificultan la reducción de la pobreza y, en los casos en que hubiera que realizar estudios más detenidos y revisiones, proceder a una nueva distribución de tierras aplicando criterios participativos; b) mejorar la productividad de las tierras, las aguas y los bosques y la ordenación comunitaria de los recursos naturales implantando, a título experimental, un sistema de extensión en el que participen los campesinos y las aldeas y que se base en el nuevo planteamiento generalista de la extensión que ha introducido el Servicio Nacional de Extensión Agraria y Forestal; c) promover la adopción de medios técnicos nuevos, que sean viables y apropiados para realizar faenas agrícolas en las tierras altas y permitan prescindir de la agricultura migratoria y del cultivo de la adormidera; d) luchar contra las enfermedades de los animales y mejorar la producción ganadera y la acuicultura; e) fomentar la producción casera de verduras y hortalizas; f) aprovechar, cuando proceda, los resultados de las parcelaciones agrícolas vigentes o revisadas para mejorar la ordenación comunitaria de los recursos naturales (ordenación de las explotaciones forestales, de los productos forestales no madereros y de la pesca de las aldeas), aplicando unos planes de ordenación basados en técnicas sencillas de levantamiento de inventarios; g) fomentar el empleo de tecnologías mejores después de las cosechas y métodos mejores de elaboración de alimentos; h) promover el acceso a los mercados y la participación del sector privado mediante la aportación de insumos, la concertación de acuerdos comerciales, la producción por contrata, etc., e i) prestar atención a la relación que hay entre la reducción de la pobreza rural y la mejora de la ordenación ambiental y de los recursos naturales, por ejemplo recompensando a los pobres de las tierras altas por los servicios ambientales que hayan prestado.

56. **Diversificación de los ingresos.** El FIDA ayudará al grupo-objetivo a obtener ingresos mediante la realización de actividades agrícolas y de otra índole y a diversificarlos, ofreciéndole oportunidades de acceder a los mercados en los ámbitos siguientes: a) diversificación de los cultivos; b) creación y desarrollo de microempresas, por ejemplo empresas artesanas y de elaboración de productos que aporten valor añadido; c) formación práctica y empresarial; d) fomento de las asociaciones empresariales y profesionales para facilitar la elaboración de productos, su comercialización y el suministro de insumos, y e) creación y afianzamiento de instituciones y de sistemas operacionales sostenibles para prestar servicios financieros rurales, incluidos programas de ahorro y crédito circunscritos a las aldeas, y satisfacer, de este modo, las demandas futuras de la población-objetivo.

57. **Incorporación de una perspectiva de género en todos los ámbitos.** La asistencia del FIDA se concentrará en las siguientes esferas: a) promoción de la representación equitativa y la participación activa de la mujer en las estructuras de gestión, las plantillas de las empresas y la administración y en los procesos y los órganos decisorios de ámbito comunitario; b) impartir formación en materia de género a los habitantes de las aldeas, a quienes ocupen puestos de responsabilidad en ellas y a los funcionarios

públicos, para que se tengan en cuenta las consideraciones relativas al género en todas las intervenciones y operaciones; c) promover el acceso igualitario de la mujer a la capacitación, el apoyo técnico y los servicios sociales; d) dotar a la Unión de Mujeres de Laos de la capacidad de desempeñar una función más importante en el desarrollo social y económico de las aldeas, y e) hacer que la población cobre conciencia de los problemas de la violencia doméstica y del VIH/SIDA y las enfermedades transmitidas sexualmente y fomentar las medidas de prevención en esos ámbitos, aliviar la carga de trabajo que soportan las mujeres y fomentar los servicios de salud reproductiva.

### **C. Posibilidades de proyección exterior y de cooperación con las ONG y el sector privado**

58. En la República Democrática Popular Lao hay ONG no locales. Es probable que las ONG internacionales sigan desempeñando una función importante de respaldo a las iniciativas de reducción de la pobreza de las zonas rurales. Hay oportunidades para concertar asociaciones con las ONG internacionales aplicando, a título experimental, y difundiendo, luego, unos planteamientos innovadores en materia de desarrollo participativo, fomento de la autonomía de las comunidades, desarrollo agrícola y ordenación de los recursos naturales, aprovechamiento y ordenación sostenible de los productos forestales no madereros e influencia en las políticas y las instituciones públicas que tengan por objeto favorecer a los pobres. Esas iniciativas pueden servir de complemento a las inversiones que efectúe el FIDA para mejorar los medios de subsistencia del grupo-objetivo.

59. Si se intensifica la desregulación y la liberación de los mercados y los precios, el sector privado tendrá más oportunidades de participar en el desarrollo agrícola. Entre esas oportunidades cabe citar las de promover un desarrollo agrícola impulsado por el sector privado, mejorar el acceso de la población-objetivo a los mercados y su relación con ellos por intermedio de comerciantes, empresas transformadoras y empresas proveedoras de insumos, la implantación de programas de cultivo por contrata y la concertación de acuerdos de comercialización entre los proveedores y los compradores, que pueden llevar aparejada la prestación de apoyo técnico. Otras esferas en las que puede promoverse una mayor participación del sector privado son la del fomento de los servicios de los agentes de sanidad animal pagados por los usuarios y la creación de cadenas de suministro de medicamentos veterinarios en beneficio de la población-objetivo.

### **D. Oportunidades para establecer vínculos con otros donantes e instituciones**

60. Habida cuenta de los fondos limitados de que dispone el FIDA con arreglo al PBAS, será aún más esencial concertar asociaciones con otros organismos de desarrollo. Entre las oportunidades de colaboración y de aprovechamiento de la sinergia con otros donantes e instituciones, cabe citar la concertación de alianzas con otros organismos de desarrollo afines para aprovecharse de su fuerte presencia en el país al tratar con el Gobierno cuestiones de política, por ejemplo la política de estabilización de la agricultura migratoria, la asignación de tierras y la prestación de servicios sociales en las zonas rurales. Se irán celebrando consultas con otros organismos de desarrollo y ONG internacionales que trabajen en los mismos ámbitos o sectores, en las que se tratará de la cofinanciación y de otras formas de colaboración en programas y proyectos concretos, con miras a reducir la pobreza todo lo posible, por ejemplo para prestar asistencia técnica, efectuar inversiones financieras en infraestructuras y servicios sociales rurales dentro de un programa de desarrollo zonal.

61. También hay oportunidades de asociarse con las instituciones nacionales e internacionales de investigación del sector agrícola, por ejemplo el Instituto Nacional de Investigación Agrícola y Forestal, el Servicio Nacional de Extensión Agrícola y Forestal, el Centro Internacional de Agricultura Tropical, el Instituto Internacional de Investigación sobre el Arroz, el Centro Mundial sobre Agroforestería y el Centro Internacional de la Papa, y de asociarse también con sus programas en la República Democrática Popular Lao. Esas instituciones de investigación nacionales e internacionales pueden facilitar apoyo técnico a los programas financiados por el FIDA en las siguientes esferas: a) fórmulas para mejorar la productividad agrícola y, sobre todo, el desarrollo agrícola de las tierras altas, incluidas fórmulas que

puedan sustituir a la agricultura migratoria y al cultivo de la adormidera; b) ordenación de los recursos naturales, y c) transferencia de tecnología y fórmulas y mecanismos participativos de prestación de servicios. Por medio del programa de cooperación entre el Gobierno, la *Internationale Weiterbildung und Entwicklung* (organismo de Cooperación Alemana para el Desarrollo) y el FIDA, se seguirá prestando apoyo a los proyectos financiados por el Gobierno y el Fondo mediante el desarrollo de la capacidad de adoptar fórmulas participativas, descentralizar la planificación, desarrollar las comunidades y realizar actividades de extensión agrícola.

#### **E. Aspectos en que debe centrarse el diálogo sobre políticas**

62. Una parte importante del programa para el país lo constituirán las conversaciones que se mantendrán con el Gobierno sobre cuestiones de política relacionadas con la aplicación de la ENCEP. La experiencia y los conocimientos que ha adquirido el FIDA con el programa para el país le ofrecen la oportunidad de ayudar al Gobierno a elaborar unas políticas nuevas que favorezcan a los pobres y de mejorar las estrategias de desarrollo y reducción de la pobreza de las zonas rurales. Su ayuda consistirá en reforzar la capacidad del país de analizar las políticas, con los fines siguientes: a) documentar las enseñanzas importantes que se hayan extraído, las prácticas idóneas y las innovaciones potencialmente beneficiosas del FIDA y otros programas de reducción de la pobreza de las zonas rurales; b) analizar y difundir esas enseñanzas y determinar sus consecuencias en la futura formulación de políticas; c) distribuir esa información entre los encargados de adoptar decisiones del Gobierno, y d) estudiar, con las personas encargadas de formular las políticas, el impacto de las políticas de desarrollo rural en los pobres y la ulterior formulación de políticas favorables a ellos por parte del Gobierno.

63. Habrá dos cuestiones de política que tendrán prioridad inmediata: a) la de elaborar un método pragmático para asignar tierras y estabilizar la agricultura migratoria en las tierras altas, partiendo del principio de dotar de unos medios de subsistencia sostenibles a la población de esas zonas y a las personas procedentes de ellas que se hayan reasentado, y b) la de descentralizar, de manera gradual, la autoridad, las competencias, los recursos y la responsabilidad de la planificación, la financiación y la ejecución de las iniciativas de reducción de la pobreza transfiriéndoselas a las aldeas, los distritos y las provincias.

64. El FIDA concertará alianzas con organismos de desarrollo afines para tratar con el Gobierno las cuestiones de política que repercutan, de manera directa, en la reducción de la pobreza de las zonas rurales, conforme a lo previsto en el marco sectorial para el desarrollo rural del PBAS; por ejemplo, el marco político y jurídico por el que se regirán las organizaciones rurales, el acceso a la tierra, el acceso a los servicios de extensión, la creación de un clima propicio para la inversión en las empresas rurales y la ordenación de los recursos públicos destinados al desarrollo rural y la rendición de cuentas al respecto.

#### **F. Medidas encaminadas a mejorar la gestión de la cartera de proyectos**

65. Las principales medidas encaminadas a mejorar el funcionamiento y la gestión de la cartera de proyectos del FIDA son las siguientes: a) mejorar las fórmulas de desarrollo de la capacidad de las comunidades y las instituciones locales en lo que respecta al desarrollo participativo, la adquisición de calificaciones técnicas, la gestión financiera y de contratos y los sistemas de seguimiento y evaluación y de presentación de informes; b) mejorar la rendición de cuentas de las instituciones locales en lo que respecta a la planificación, la financiación y la ejecución descentralizada de las actividades; c) adoptar soluciones efectivas y novedosas para subsanar la escasez de personal, sobre todo en los distritos; d) reforzar las asociaciones con otras iniciativas de desarrollo de los mismos sectores y zonas geográficas para coordinarse y aprovechar la sinergia; e) aprovechar la experiencia y las enseñanzas extraídas de ella para mejorar el funcionamiento de los proyectos; f) evaluar los resultados de los proyectos llevando a cabo exámenes periódicos de la cartera del país y fortaleciendo el papel de los organismos públicos y de la institución cooperante del FIDA en lo que respecta a la prestación de apoyo a la ejecución, la supervisión y la gestión de la cartera; g) utilizar el sistema de gestión de los resultados

y el impacto para gestionar las iniciativas de reducción de la pobreza de las zonas rurales, a fin de mejorar los resultados y el impacto, y h) hacer hincapié en la sostenibilidad y la repetibilidad de las fórmulas que se apliquen.

66. El Gobierno ha pedido que el apoyo en materia de supervisión y ejecución que presten el FIDA y las instituciones cooperantes sea más efectivo, lo que exigirá más insumos en el caso del apoyo a la ejecución. Asimismo, la presencia del FIDA en el país ayudará a acrecentar la capacidad local y permitirá ayudar, de manera más efectiva, a ejecutar los proyectos y gestionar la cartera.

### G. Programa provisional de préstamos y programa eslabonado de trabajo

67. El programa provisional de préstamos y el programa eslabonado de trabajo tendrán por finalidad lograr los objetivos previstos en la estrategia para el país. En el PBAS se determinará la distribución de los recursos del FIDA, en particular los préstamos y donaciones que se concedan en condiciones muy favorables, en todo el país. El Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Mundial proporcionan, por medio de sus programas en el país, unas donaciones cada vez más cuantiosas a la República Democrática Popular Lao. Habida cuenta de que es un país de ingresos bajos y fuertemente endeudado, el FIDA debe aumentar las donaciones que le otorga, sobre todo en los ámbitos del desarrollo de la capacidad, el desarrollo institucional y el diálogo sobre políticas.

68. Atendiendo a las estimaciones del PBAS, la Asociación Internacional de Fomento otorgó a la República Democrática Popular Lao, en la evaluación de la política y las instituciones nacionales que realizó en 2003, la calificación de 2,58; la calificación correspondiente a los resultados del sector rural fue de 3,77; la de los proyectos en situación de riesgo, de 5, y la calificación general de los resultados del país, de 3,96 (lo cual lo sitúa en el puesto 14 de un total de 33 países de la región de Asia y el Pacífico), y la puntuación que obtuvo el país en 2004 fue de 426 716. En 2005, se ha otorgado a la República Democrática Popular Lao la asignación mínima de USD 1,0 millones anual prevista en el PBAS, debido, sobre todo, a su escasa población.

69. En caso de que la República Democrática Popular Lao deje de ser un país que necesite una asignación mínima cuando se revise el factor demográfico de la fórmula del PBAS, se prevén las hipótesis de préstamo y los criterios activadores de resultados siguientes.

Hipótesis de préstamo	Criterios activadores de resultados <sup>9</sup>	Programa de préstamos
<b>Hipótesis baja</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantenimiento de las condiciones del marco general (evaluación de las políticas e instituciones nacionales).</li> <li>• Mantenimiento de las condiciones del marco sectorial de desarrollo rural.</li> <li>• Mantenimiento de una cartera del FIDA exenta de proyectos que presenten problemas graves y ninguna mejora (proyectos en situación de riesgo).</li> </ul>	USD un millón anual
<b>Hipótesis alta</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejora de las condiciones del marco general (evaluación de las políticas e instituciones nacionales).</li> <li>• Mejora de las condiciones del marco sectorial de desarrollo rural, sobre todo en lo que respecta al marco político y jurídico para las organizaciones rurales, el acceso a la tierra, el acceso a los servicios de extensión, la creación de un clima propicio a la inversión en las empresas rurales y la ordenación de los recursos públicos destinados al desarrollo rural y la rendición de cuentas al respecto.</li> <li>• Mantenimiento de una cartera del FIDA exenta de proyectos con problemas graves, pero que deberán haber registrado mejoras durante tres años o más.</li> </ul>	Asignación al país de la suma íntegra prevista en el PBAS

<sup>9</sup> El año de referencia es 2004. Las condiciones del marco general y del marco sectorial para el desarrollo rural se refieren al PBAS.

## APPENDIX I

COUNTRY DATA  
LAO PEOPLE'S DEMOCRATIC REPUBLIC

<b>Land area (km<sup>2</sup> thousand) 2002 1/</b>	231	<b>GNI per capita (USD) 2002 1/</b>	310
<b>Total population (million) 2002 1/</b>	5.30	<b>GDP per capita growth (annual %) 2002 1/</b>	2.6
<b>Population density (people per km<sup>2</sup>) 2002 1/</b>	24	<b>Inflation, consumer prices (annual %) 2002 1/</b>	11
<b>Local currency</b>	Kip (LAK)	<b>Exchange rate: USD 1 =</b>	LAK 10 850
<b>Social Indicators</b>		<b>Economic Indicators</b>	
Population (average annual population growth rate) 1996-2002 1/	2.4	GDP (USD million) 2002 1/	1 680
Crude birth rate (per thousand people) 2002 1/	36	Average annual rate of growth of GDP 2/ 1982-1992	4.5
Crude death rate (per thousand people) 2002 1/	12	1992-2002	6.3
Infant mortality rate (per thousand live births) 2002 1/	87	Sector distribution of GDP 2002 1/	
Life expectancy at birth (years) 2002 1/	55	% agriculture	51 a/
Number of rural poor (million) (approximate)	n/a	% industry	23 a/
Poor as % of total rural population	n/a	% manufacturing	18 a/
Total labour force (million) 2002 1/	2.65	% services	26 a/
Female labour force as % of total 2002 1/	n/a	Consumption 2002 1/	
<b>Education</b>		General government final consumption expenditure (as % of GDP)	n/a
School enrolment, primary (% gross) 2002 1/	115 a/	Household final consumption expenditure, etc. (as % of GDP)	n/a
Adult illiteracy rate (% age 15 and above) 2002 1/	34	Gross domestic savings (as % of GDP)	n/a
<b>Nutrition</b>		<b>Balance of Payments (USD million)</b>	
Daily calorie supply per capita 2/	2 243	Merchandise exports 2002 1/	298
Malnutrition prevalence, height for age (% of children under 5) 2002 3/	41 a/	Merchandise imports 2002 1/	431
Malnutrition prevalence, weight for age (% of children under 5) 2002 3/	40 a/	Balance of merchandise trade	-133
<b>Health</b>		Current account balances (USD million)	
Health expenditure, total (as % of GDP) 2002 1/	3 a/	before official transfers 2002 1/	-116 a/
Physicians (per thousand people) 3/ 1999-2003	61	after official transfers 2002 1/	-82 a/
Population using improved water sources (%) 2000 3/	37	Foreign direct investment, net 2002 1/	24 a/
Population with access to essential drugs (%) 1999 3/	50-79	<b>Government Finance</b>	
Population using adequate sanitation facilities (%) 2000 3/	30	Overall budget deficit (including grants) (as % of GDP)	n/a
<b>Agriculture and Food</b>		Total expenditure (% of GDP)	n/a
Food imports (% of merchandise imports)	n/a	Total external debt (USD million) 2002 1/	2 665
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land) 2002 1/	140 a/	Present value of debt (as % of GNI) 2002 1/	89
Food production index (1989-91=100) 2002 1/	192	Total debt service (% of exports of goods and services) 2002 1/	9 a/
Cereal yield (kg per ha) 2002 1/	3 068	Lending interest rate (%) 2002 1/	29
<b>Land Use</b>		Deposit interest rate (%) 2002 1/	6
Arable land as % of land area 2002 1/	4 a/		
Forest area as % of total land area 2002 1/	54 /a		
Irrigated land as % of cropland 2002 1/	18 /a		

a/ Data are for years or periods other than those specified.

1/ World Bank, *World Development Indicators* CD ROM 2004

2/ UNDP, *Human Development Report*, 2000

3/ UNDP, *Human Development Report*, 2004

## LOGICAL FRAMEWORK

Narrative Summary	Verifiable Indicators a/	Means of Verification	Assumptions/Risks
<p><b>Goal:</b> Enhanced impact on economic growth and sustainable livelihoods improvement of the rural poor, women and vulnerable groups in target districts identified as the poorest and poor by the NGPES.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Income poverty incidence reduced by 50% from 48% in 1990 to 24% by 2015.</li> <li>• Increased ownership of household assets.</li> <li>• Reduction in the prevalence of malnutrition for children under five (weight for age, height for age and weight for height).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lao Consumption and Expenditure Surveys.</li> <li>• VAM Data of WFP.</li> <li>• Results and impact management system (RIMS) assessments.</li> <li>• PBAS reviews.</li> <li>• MDG progress reports and reviews.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stable social, economic and political environment.</li> <li>• Poverty reduction in the poor and poorest districts continues to be NGPES priority.</li> </ul>
<p><b>Purpose:</b> An increase in the food security and incomes of households in target districts in response to needs defined by communities.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Increase per capita grain availability to 350 kg/annum by 2010.</li> <li>• USD equivalent of investment in the poor targeted NGPES districts, including co-financing from other external agencies, the Government and by the private sector.</li> <li>• Project specific indicators.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Statistical reports of Government.</li> <li>• Impact surveys.</li> <li>• Project supervision reports.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Macroeconomic and decentralisation policies continue to support poverty reduction and community self-development.</li> <li>• Stable social, economic and political environment.</li> </ul>
<p><b>Output:</b> The capacity of poor households and village- and community-based organizations strengthened.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Number of groups operational/functional for at least 3 years, by type.</li> <li>• Number of women on local decision making bodies.</li> <li>• Number of groups with women leaders.</li> <li>• Number of village development plans included in local government plans.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• RIMS assessments.</li> <li>• Mid-Term and Project Completion Reviews.</li> <li>• Participatory Impact Assessments.</li> <li>• Project supervision reports.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Government continues to support decentralised and participatory community self-development.</li> </ul>
<p>Production and productivity of crops, livestock and natural resources by the poor and vulnerable households improved.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ha of incremental crops grown.</li> <li>• Number of farmers adopting technology recommended by the service providers.</li> <li>• Number of farmers reporting production/yield increases.</li> <li>• Number of poor farmers reporting increased animals.</li> <li>• Number of households provided with long-term security of tenure of natural resources.</li> <li>• Ha of common property resources under improved management practices.</li> <li>• Shifting cultivation replaced with economically viable alternatives.</li> <li>• Opium production eradicated and replaced with economically viable alternatives.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• RIMS assessments.</li> <li>• Mid-Term and Project Completion Reviews.</li> <li>• Participatory Impact Assessments.</li> <li>• Annual UNODC opium surveys.</li> <li>• Project supervision reports.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proven and appropriate technology options and alternatives are available for extension.</li> <li>• Targeted households efficiently use market information and rural financial services.</li> </ul>

Narrative Summary	Verifiable Indicators a/	Means of Verification	Assumptions/Risks
Improved access to sustainable rural financial services markets.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• % of portfolio at risk.</li> <li>• % of operational self-sufficiency.</li> <li>• % of operating cost/loan portfolio.</li> <li>• % of households producing for the markets.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• RIMS assessments.</li> <li>• Mid-Term and Project Completion Reviews.</li> <li>• Participatory Impact Assessments.</li> <li>• Project supervision reports.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Government reforms of the financial and banking sector continue as planned.</li> <li>• Government continues to deregulate and liberalise markets and prices.</li> </ul>
Capacity and accountability of key service providers improved and institutional and policy changes effectively achieved.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacity of key service providers improved in their service delivery to the targeted population, including introduction of a participatory and demand-driven work culture.</li> <li>• Effective and accountable systems and procedures functioning for decentralised planning, financing and implementation.</li> <li>• Piloting and disseminating innovative approaches to poverty reduction and rural development for possible replication by Government and/or other development partners.</li> <li>• Number of projects where new/changed pro-poor legislation or regulations are enforced at the local and national levels.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Country Portfolio Reviews.</li> <li>• RIMS assessments.</li> <li>• Mid-Term and Project Completion Reviews.</li> <li>• Participatory Impact Assessments.</li> <li>• Project supervision reports.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Government receptive to institutional and policy changes.</li> <li>• Government decentralisation policy continues.</li> <li>• Adequate capacity of IFAD to influence government in institutional and policy changes.</li> <li>• Continued cooperation and coordination with other development agencies.</li> </ul>

a/ Where appropriate indicators to be disaggregated by gender of the household head as required by the RIMS.

**STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS**

<b>Institution</b>	<b>Strengths</b>	<b>Weaknesses</b>	<b>Opportunities/Threats</b>	<b>Comments</b>
<b>National Level</b>				
<b>Ministry of Finance</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mandate of administration of financial assistance, including loans from international financial institutions.</li> <li>• Mandate to manage government counterpart funds for externally financed projects.</li> <li>• Familiar with IFAD financed projects and procedures.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lack of decentralised procedures for financing and financial management.</li> <li>• Limited number of experienced staff in managing loan disbursements.</li> <li>• Lack of equipment and trained personnel to operate computerised systems for accounting and loan disbursement and administration.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Willing to provide training to the finance staff in the provinces.</li> <li>• Willing to supervise the financial performance of externally financed projects.</li> <li>• Ill-equipped and ill-disposed to decentralise financial administration down to district level.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IFAD should provide operating funds through projects to enable the Ministry to provide training to project staff.</li> <li>• Asian Development Bank (AsDB) supporting a capacity building program in the Ministry.</li> </ul>
<b>Committee for Planning and Investment</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mandate to plan and monitor national socio-economic development plan.</li> <li>• Responsible for planning and monitoring of public investment program and NGPES.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Public Investment Programme dependent on external financial and technical assistance, resulting in donor –driven approaches and initiatives.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• The NGPES was approved by the National Assembly in February 2004.</li> <li>• All IFAD projects are part of the national and provincial public investment programme.</li> </ul>	
<b>Department of International Cooperation /Ministry of Foreign Affairs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mandate for foreign aid co-ordination, portfolio management and monitoring and evaluation of foreign assistance programmes and projects.</li> <li>• Some capacity to interact and co-ordinate with the donor community, central ministries and provinces.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limited capacity for adequate backstopping of rural development projects.</li> <li>• Heavy workload and limited number of staff.</li> <li>• Lack of adequate staff training, equipment and operating funds.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Experience and familiarity with IFAD financed projects and procedures.</li> <li>• Willing and able to co-ordinate with provincial authorities and central agencies on policy and major operational issues.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IFAD projects should provide training, equipment and operating support to the Ministry for overall project M&amp;E and portfolio management.</li> <li>• IFAD should support the Ministry to document, analyse and disseminate lessons learned from IFAD and other programmes supported by external agencies as an input into policy formulation.</li> </ul>

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/Threats	Comments
<b>Bank of the Lao People's Democratic Republic</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mandated as the Central Bank to manage monetary policy.</li> <li>• Mandate to implement banking and financial sector reforms.</li> <li>• Mandate to regulate and co-ordinate all policy and commercial lending within the country.</li> <li>• Responsible for banking supervision.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Not yet an independent central bank.</li> <li>• Limited ability to regulate and co-ordinate policy and commercial lending.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IMF, World Bank and AsDB are working with the Bank on banking and financial sector reforms.</li> <li>• MOU agreed between IMF, World Bank, AsDB and the Bank of the Lao People's Democratic Republic on regulation of policy and commercial lending.</li> <li>• Familiar with IFAD-financed projects and experienced in on-lending loans from IFAD to commercial banks under on-going projects.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Under an AsDB agreement banks are unable to participate in any directed credit programmes.</li> </ul>
<b>Ministry of Agriculture and Forestry</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mandate to guide and support the development of the agriculture and forestry sector (including crops, livestock, aquaculture, irrigation, agro-forestry and non-timber forest products.</li> <li>• Experienced in supporting development of lowland agriculture with a strong focus on irrigated rice.</li> <li>• 6,000 employees nation-wide.</li> <li>• Mandate to co-ordinate all rural development in the country.</li> <li>• Staff with capacity to use GIS planning tools.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Few technical staff available to respond to the needs of the provincial and district offices.</li> <li>• Few staff understands the complexity of agriculture and farming systems, especially in the uplands.</li> <li>• Limited flexibility in the implementation of the stabilisation of shifting cultivation programme and in particular the associated land allocation.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Involved in implementing donor-financed agricultural and rural development projects.</li> <li>• Risk in implementing the land allocation programme will have adverse impacts on poverty as documented by the participatory poverty study and UNDP.</li> <li>• Implementing the World bank financed Agricultural Development Project in four southern provinces.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IFAD should establish mechanisms to institutionalise the role of the Ministry in providing technical support and staff training for IFAD financed projects/programmes at provincial and district levels.</li> </ul>
<b>National Agriculture and Forestry Research Institute) (under the Ministry of Agriculture and Forestry)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mandate for applied research on crops, livestock and forestry.</li> <li>• Staffed with some of the most educated technicians within the Ministry.</li> <li>• Good resource centre for data (soils, climate, land use non-timber forest products, etc.) and for resource persons.</li> <li>• Proven technologies for the lowland and upland agriculture developed with assistance from international research institutes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recently established with heavy workload, with a limited number of staff and with limited funds.</li> <li>• Highly dependent on donor assistance for its operations.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Being assisted by international organizations including research institutes and donors.</li> <li>• Can provide technical support for upland agriculture development and delivery approach.</li> <li>• A major long-term assistance being provided by Sweden geared to the development of the uplands.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Donor funding available to support the continued development of viable upland agriculture and agro-forestry systems.</li> </ul>

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/Threats	Comments
	and donor projects. <ul style="list-style-type: none"> <li>Working on technical options for upland agriculture with the assistance from CIAT and other agencies.</li> </ul>			
<b>National Agriculture and Forestry Extension Service (under the Ministry of Agriculture and Forestry)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mandate to develop, promote and train in new extension methods.</li> <li>Experienced in supporting lowland agricultural development.</li> <li>Experienced in promoting integrated pest management packages for lowland rice.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Limited outreach capacity and limited number of staff, with primary focus on rice production in the lowlands.</li> <li>Limited experienced in supporting upland agriculture development, forestry and livestock</li> <li>Highly dependent on donor assistance for its operations.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Opportunity to implement farming systems or “generalist” extension approach.</li> <li>A major long-term assistance package from Switzerland is developing extension systems for the lowlands, while Sweden will support and develop upland extension systems.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>IFAD projects should adopt these new extension approaches.</li> </ul>
<b>Ministry of Communications, Transport, Posts and Construction</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mandate to plan and manage road construction and operation and operation and maintenance (O&amp;M) programmes.</li> <li>Recently established a division of roads to support rural road development.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Shortage of technical staff to support the provincial and district offices.</li> <li>Inadequate focus on road maintenance.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A Road Maintenance Fund established with the assistance from World Bank and Sweden to provide guideline and funding for O&amp;M of rural access roads.</li> <li>High risk of corruption through numerous contracts with private or state-owned construction companies.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Projects with local road components should contribute to their maintenance but IFAD funds at present cannot be provided through the Road Maintenance Fund due to donor funding agreements.</li> <li>IFAD should seek technical support in design, construction and supervision for construction of local roads from other agencies.</li> </ul>
<b>Ministry of Education</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mandate to plan, guide and support formal and non-formal education programmes.</li> <li>Present in all districts throughout the country.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Heavily dependent on donor assistance.</li> <li>Limited development of a fully efficient education programme for ethnic groups.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Involved in design and construction of primary schools in a number of donor-financed projects, e.g. AsDB Basic Education for Girls Project.</li> <li>Risk of corruption when contracting private sector for construction.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Projects should finance the construction of complete primary schools to replace temporary structures.</li> <li>Projects should finance the construction of dormitories at selected complete primary schools so ethnic minority children can complete their primary education.</li> </ul>

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/Threats	Comments
<b>Ministry of Public Health</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mandate to plan, guide and support public health services and water supplies.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Heavily dependent on foreign aid for expending it's the network of health facilities and constructing village water supply schemes and sanitation facilities.</li> <li>Limited number of qualified medical staff.</li> <li>Lack of efficient health programmes suitable for minority ethnic groups.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Involved in designing and constructing dispensaries and drinking water schemes with donor assistance.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Projects should provide funding for village water supply and sanitation schemes and dispensaries but arrangements for their O&amp;M need to be in place.</li> </ul>
<b>Lao Women's Union</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A mass organization with a mandate specific to women.</li> <li>Widespread presence down to village level.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Can lack influence in male-dominated decision making processes.</li> <li>Inadequate numbers of staff, equipment and operating funds for its mandated responsibilities.</li> <li>No technical expertise for on and off-farm income generating activities.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>The presence of the Lao Women's Union network down to the village level is an opportunity for community development and gender mainstreaming.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lao Women's Union should continue to play a key role in community development and gender mainstreaming. For support to on and off-farm income-generating activities Lao Women's Union should seek assistance from the technical agencies and savings and credit schemes.</li> </ul>
<b>Provincial and District Levels</b>				
<b>Provincial Departments of Planning and Investment and District Offices</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mandate to plan and support the provincial social and economic development programme and Public Investment Programme.</li> <li>Mandate to co-ordinate all provincial line agencies in the execution of the Public Investment Programme.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Limited capacity to plan and co-ordinate multi-sector, multi-donor supported rural development and poverty reduction programmes.</li> <li>Lack of equipment and operating funds.</li> <li>Insufficient staff for planning and M&amp;E functions and existing staff lack the required capabilities.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Government decentralisation policy provides a good opportunity for decentralised planning, financing and implementation of rural development and poverty reduction programmes.</li> <li>Lack of ability of the provincial government to manage and co-ordinate donor financed activities in the same area is a danger.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>IFAD should provide institutional development and capacity building support to the Department to support its co-ordination role.</li> <li>Department should assume responsibility for community mobilisation and participatory planning under IFAD projects/programmes.</li> </ul>
<b>Provincial Agriculture and Forestry Offices and District Offices</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mandate to plan and implement agricultural and forestry development programmes, including crops, irrigation livestock, aquaculture, forestry and the management of natural resources.</li> <li>Adequate numbers of staff at</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Limited budget and few staff at district level.</li> <li>Limited capacity to deliver extension services and technical support in upland areas.</li> <li>Irrigation staff concentrated at provincial and not at district level.</li> <li>Lack of female and ethnic minority extension staff.</li> <li>Insufficient training, logistical support and</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>The larger number of staff in forestry sections is an opportunity for supporting non-timber forest products and agro-forestry activities.</li> <li>A participatory extension approach based on generalist extension workers at district level should be adopted.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>IFAD projects should support district staff (incentives, training and transport) and deploy trained technical staff from provincial to district offices to boost capacity and motivation.</li> </ul>

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/Threats	Comments
	provincial level	funds to motivate the work of district staff.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• IFAD projects should adopt a participatory extension approach.</li> <li>• IFAD projects should recruit more female and ethnic minority extension staff and village extension workers.</li> <li>•</li> </ul>
<b>Provincial Department of Communications, Transport, Posts and Construction and District Offices</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mandate to plan and implement the rural road construction programme and road maintenance.</li> <li>• Stronger presence at provincial rather than district level.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lack of capacity for construction and supervision at district level.</li> <li>• Shortage of equipment and operating funds.</li> <li>• Lack of guideline for community participation in the maintenance of local roads.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opportunities exist to finance construction of local roads.</li> <li>• Effective arrangements and commitment for maintenance of local roads required.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projects should finance local road construction and maintenance.</li> <li>• Projects should pilot community participation in O&amp;M of local roads.</li> </ul>
<b>Provincial Education Service and District Offices</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mandate to plan and implement provincial and district formal and non-formal education programmes.</li> <li>• Stronger presence at provincial rather than district level.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lack of complete primary schools (Grades 1-5), especially in remote rural areas.</li> <li>• Many primary schools need replacement as made of temporary materials.</li> <li>• Shortage of competent teachers, especially in the remote rural areas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opportunity to increase primary school attendance by children from ethnic groups and to increase the quality of teaching.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projects should support school classroom construction, dormitory construction and teacher training at selected complete primary schools.</li> </ul>
<b>Provincial Department of Public Health and District Offices</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mandate to plan, implement and support village water supply schemes.</li> <li>• Mandate to plan, implement and support primary health care.</li> <li>• Staff available at provincial level to assist with project drinking water and sanitation activities.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limited number of qualified staff and budget for operating costs, including the provision of medicines.</li> <li>• Limited capacity to provide nurses and training of village health workers and traditional birth attendants.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Experience of planning and implementing village drinking water supply schemes and construction of dispensaries with donor assistance.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projects should finance village drinking water supply and sanitation schemes, the construction of dispensaries and the provision of dispensary equipment. Communities should participate in the planning, financing, implementation and O&amp;M.</li> </ul>
<b>Agricultural Promotion Bank and Lao Development Bank</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Specialised bank for agriculture sector lending.</li> <li>• Greater outreach in the rural areas than other state-owned commercial banks.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Not yet operating on commercial basis.</li> <li>• Poor quality loan appraisal capacity.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Government restructuring the bank to make it financially sustainable.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Targeted” or “Directed” credit can not be channelled through the banking system to specific areas due to the agreement between the Government and the</li> </ul>

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/Threats	Comments
				AsDB...
<b>Village Level</b>				
<b>Village Administrative Committees/ Village Development Committees</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Village Administrations are the main project interlocutors at village level.</li> <li>Government policy of decentralisation makes the villages the basic implementing units for poverty reduction and rural development programmes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Village Administrations lack experience of development activities.</li> <li>Where established Village Development Committees are dormant and do not continue when project assistance ceases and are unsustainable.</li> <li>Villages lack control of resources for their own social and economic development and the capacity to negotiate the services available from service providers (public or private sector).</li> <li>Lao Women's Union not always invited to meetings of the Village Administration Committee.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>With decentralisation villages have the opportunity to take the lead in developing the village's resources.</li> <li>Some training in participatory planning and development provided to Village Administrations and Village Development Committees and their members.</li> <li>With decentralisation village chiefs are to be more involved in tax collection and security.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Village Administrations should have a development role and manage resources and negotiate the provision of services with the service providers.</li> <li>IFAD projects should support and train members of the Village Administrations in participatory development and ensure that women are represented.</li> </ul>
<b>Users and Activity Groups and Associations</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Many user and activity groups already exist to manage various facilities e.g. irrigation and water supply schemes and primary schools.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rules and regulations for water user associations to own, operate and maintain the relevant infrastructure are not being implemented.</li> <li>Failure to issue land use certificate lead to lack of incentives for farmers to invest and participate in the irrigation development.</li> <li>O&amp;M groups for most other infrastructure investments have not been established in most villages.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Some experience available in organising rural people to participate in planning, design, construction and O&amp;M of rural infrastructure facilities.</li> <li>Opportunity to pilot cost sharing, user group formation and O&amp;M of facilities by the users themselves.</li> <li>Opportunities exist to form activity groups for the production of specific crops and livestock, off-farm income generating activities and savings and credit activities (village banking).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Provision of land use certificates and group formation must take place prior to funding any rural infrastructure investment.</li> <li>IFAD should provide support to user groups in terms of training for resources management, conflict resolution, collection of user charges and to include women in user committees.</li> </ul>

**IFAD'S CORPORATE THRUSTS AS RELATED TO THE PROPOSED COUNTRY PROGRAMME**

IFAD Strategic Framework	IFAD Regional Strategy	National Growth And Poverty Eradication Strategy	Millennium Development Goals	COSOP
To achieve the greatest possible impact in enabling the rural poor to overcome their poverty through:	To focus on in less favoured areas through:	Free from the state of underdevelopment and graduate from the group of Least Development Countries by 2020 through:	Millennium Declaration of September 2000:	Enhanced impact on reducing poverty in target districts identified as the poorest and poor by the NGPES.
<b>Human and Social Capital</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>Strengthening the capacity of the rural poor and their organizations.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Enhancing capabilities of marginalised group in uplands and mountainous areas.</li> <li>Enhancing women's capabilities to transform gender relations.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Building up new village-based institutions that involve active participation of upland communities in development resource planning and management and farmers, in production, processing and marketing.</li> <li>Expanding equitable access to quality education, health services and markets for marginalised upland communities within 72 poor districts.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>MDG (2) Achieve universal primary education.</li> <li>MDG (3) Promote gender equality and empower women.</li> <li>MDG (4) Reduce child mortality.</li> <li>MDG (5) Improve maternal health.</li> <li>MDG (6) Combat HIV/AIDS, malaria and other diseases.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>To strengthen the capacity of poor rural households and their village-based organizations.</li> <li>To promote gender sensitive and participatory development at the village level.</li> <li>To transform gender relations by helping women to take a greater role in decision-making both within households and communities.</li> </ul>
<b>Natural, Financial and Physical Capital</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>Improving equitable access to productive natural resources and technology; and</li> <li>Increasing access to financial services and markets.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Enhancing access to assets, technology, financial services and markets.</li> <li>Enhancing the productivity of staple food and high-value commodities in less favoured areas through sustainable agricultural technologies.</li> <li>Expanding the capabilities of the poor and the vulnerable through greater access to self-help, local accumulation, new skills and technology.</li> <li>Expanding non-farm employment and income-generating opportunities.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Enhancing access to credit and financial services for the rural poor; improving land access through a more participatory and community based Land Use Planning /Land Allocation.</li> <li>Facilitating sustainable management of natural resources with the involvement of all stakeholders, while protecting the environment and maintaining socio-economic development for the poor.</li> <li>Creating more jobs and raising rural incomes by developing rural industry, services and other off-farm activities.</li> <li>Increasing competitiveness of niche agricultural products in differentiated domestic and international markets,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>MDG (1) Eradicate poverty and hunger.</li> <li>MDG (7) Ensure environmental sustainability.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>To improve household livelihoods (food and income security and natural resource management).</li> <li>To provide access to productive resources, improved technology, financial services and markets.</li> <li>To develop market linkages and support market-based livelihood opportunities amongst the target communities.</li> </ul>

IFAD Strategic Framework	IFAD Regional Strategy	National Growth And Poverty Eradication Strategy	Millennium Development Goals	COSOP
		<p>while improving processing capability in order to raise product quality and better meet domestic and export demand.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Developing infrastructure to create opportunities and enable access to public services in poor areas.</li> <li>• Increasing productivity, reducing production costs, and promoting diversification in upland agricultural, forestry, livestock/fisheries and non-timber forest products production and quality.</li> <li>• Strengthening upland applied research and technology transfer and improving the extension system, paying special attention to the needs and livelihood systems of farmers in mountainous areas.</li> </ul>		
<b>Policy and Institutions</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Harnessing and disseminating knowledge to a broad spectrum of national and international partners.</li> <li>• Supporting the development of national partnerships among the poor, governments, the private sector and civil society.</li> <li>• Building regional and international coalitions.</li> <li>• Helping to establish institutions and policy frameworks in support of the poor.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforming property and tenure rights of various marginalised minorities and indigenous peoples.</li> <li>• Strengthening policy dialogue with governments to replicate and scale up projects and programmes that have demonstrated impact.</li> <li>• Developing strategic partnership with like-minded partners to build coalitions of the poor and to formulate pro-poor policies.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• MDG (8) Develop a global partnership for development.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• To strengthen in-country capacity for developing effective pro-poor policies and institutions.</li> <li>• To develop the capacity of key service providers for delivering quality service to the target group, including introduction of a participatory and demand-driven work culture.</li> <li>• To improve the accountability of public institutions and systems and procedures of decentralisation.</li> <li>• To strengthen partnerships and knowledge management with the poor, government and other like-minded development agencies.</li> </ul>

## APPENDIX V

## ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT – ONGOING AND PLANNED

Agency	Sector	Investment Since 1997	Area	Complementary/Synergy Potential
<b>AsDB</b>	Agriculture, irrigation, rural development and social infrastructure.	USD 253.4 million	Emphasis on northern provinces, with an-ongoing project in Houaphanh, which aims to stabilise shifting cultivation. Two other relevant projects: Community Managed Irrigation and Basic Education for Girls.	Source of lessons learnt concerning rural development and alternatives to shifting cultivation and opium production, participatory irrigation management and provision of primary education in rural areas.
<b>AFD</b>	Rural development.	USD 19.5 million	Phongsaly, South Sayaburi, Champassack and Vientiane.	Possible source of lessons learnt from its experience from agricultural and rural development, especially in South Sayabouri.
<b>AusAID</b>	Primary health care, livestock and rural development.	USD 43.4 million	Houphanh, Phongsali, Sayabouri and Luang Prabang.	Possible source of lessons learnt from the systems and methodology developed under its programmes.
<b>EC</b>	Rural development, including livestock.	USD 47 million	Luang Prabang, Luang Namtha and Phongsali.	Possible source of lessons learnt from its experience from agricultural, livestock and rural development.
<b>Luxembourg</b>	Rural development and health	N/A	Vientiane, Bolikhamxai and Oudomxai.	High as source of lessons learnt as a co-financer of the on-going IFAD Community Initiatives Support Project in Oudomxai.
<b>FAO</b>	Food security, integrated pest management, agricultural support system, gender analysis, non-timber forest products and natural resources management.	N/A.	In selected provinces.	High as a source of expertise and methodology for food security, integrated pest management, agricultural support system, gender analysis, non-timber forest products and natural resources management.
<b>GTZ</b>	Rural development.	USD 40.5 million	Xieng Khouang, Luang Namtha and Bokeo.	High as a source of lessons learnt from Bokeo and the food for work project to support new villages in Attapeu. GTZ is co-financing the new IFAD programme in Sayabouri as part of the Integrated Rural Development in Mountainous Areas in Northern Lao People's Democratic Republic and will provide the TA required.
<b>JICA</b>	Health, education, environment, agriculture forestry, fisheries and transport.	USD 367.3 million	Vientiane Province, Vientiane Municipality, Oudomxai, Xieng Khouang, Khammouane, Luang Prabang, Savannakhet, Attapeu, Sekong, Champasach and Luang Namtha.	Possible source of lessons learnt from the systems and methodology developed under the various programmes.
<b>SIDA</b>	Natural resources management, forestry and upland agriculture, extension systems, infrastructure (roads and clean water).	USD 41.4 million	Oudomxai, Luang Prabang, Khammouane and the Central Government (Ministries of Education, Finance and Agriculture and Forestry and the Committee for Planning and Investment).	High, as the systems and methodology developed under its programmes highly relevant, especially in upland agricultural development, new extension systems and the approach for the establishment of the Road Maintenance Fund.

## APPENDIX V

Agency	Sector	Investment Since 1997	Area	Complementary/Synergy Potential
<b>UNDP</b>	Environment, livelihoods and gender mainstreaming, microfinance.	USD 64.4 million	Sekong, Sayabouri and Oudomxai.	Lessons learned from co-financing the Northern Sayabouri Rural Development Project. Possible, to reflect field experience in policy dialogue with Government.
<b>UNFPA</b>	Gender mainstreaming and reproductive health services.	USD 4.0 million <sup>a</sup>	National and in Saravane, Sekong and Attapeu.	Very high in view of the importance of women in social and economic development and UNFPA's expertise in the provision of reproductive health services. Will consider providing equipment, staff and volunteer training and drug revolving funds in Attapeu under parallel funding.
<b>UNODC</b>	Alternative development to opium production.	USD 15.6 million	Nationwide with emphasis on northern provinces.	Lessons learned from co-financing in Xieng Khouang Possible in Sayabouri where a drug demand programme is on-going which would complement the IFAD programme's rural development activities including introduction of alternatives to the cultivation of opium poppies.
<b>World Bank</b>	Agricultural Development Project.	USD 120.1 million	Four southern provinces.	Minimal as only operating in nine village in one programme district in Attapeu (Saysetha). Activities will end in 2005 apart from the proposed construction of one irrigation scheme.
<b>WFP</b>	Emergency relief, food for work, school feeding.	USD 6.22 million <sup>b</sup>	Vulnerable and food insecure districts in the country, which are largely comparable to those identified as the poorest by the National Growth and Poverty Eradication Strategy.	High, a natural co-financing partner in reducing rural poverty through food-for-work activities. All three programme districts in Attapeu are priorities for WFP.
<b>Other Bilateral Agencies</b>	All sectors	459.33 million	Covering almost all provinces in the country.	Possible, depending on the provinces and the focus of their programmes.
<b>International Non-Governmental Organisations</b>	Rural, community and human resource development, non-timber forest products and humanitarian relief.	N.A.	Covering almost all provinces in the country, including Sayabouri and Attapeu.	Examples are: (i) ADDRA (with AusAid funds) have installed many drinking water supply schemes in Attapeu. (ii) In Sayabouri possible source of lessons learnt from the recently completed CARE activities (Hongsa district). Possible opportunities for collaboration with CARE in Sayabouri district, if there is a second phase after 2006 for which CARE is seeking funds. (iii) Depending on the fund availability Save the Children Australia hopes to continue support for primary health care in Sayabouri after 2005 under parallel funding.

<sup>a</sup> Third country programme 2002-06 only.

<sup>b</sup> Current project only.