



FIDA
FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA
Junta Ejecutiva – 78º período de sesiones
Roma, 9 y 10 de abril de 2003

RUMANIA

DOCUMENTO SOBRE OPORTUNIDADES ESTRATÉGICAS NACIONALES
(COSOP)

ÍNDICE

	Página
EQUIVALENCIAS MONETARIAS	iii
PESOS Y MEDIDAS	iii
ABREVIATURAS Y SIGLAS	iii
MAPA DE LA UBICACIÓN DEL PROYECTO DEL FIDA EN APUSENI	iv
CARTERA DE PROYECTOS DEL FIDA	v
RESUMEN OPERATIVO	vi
I. INTRODUCCIÓN	1
II. SITUACIÓN ECONÓMICA, SECTORIAL Y DE LA POBREZA RURAL	1
A. Antecedentes de la economía del país	1
B. El sector agrícola y el desarrollo rural	2
C. La pobreza rural	4
D. Obstáculos y oportunidades para la reducción de la pobreza rural	6
E. Estrategia nacional de reducción de la pobreza rural	8
III. ENSEÑANZAS DE LA EXPERIENCIA DEL FIDA EN EL PAÍS	9
IV. MARCO ESTRATÉGICO DEL FIDA	10
A. Función estratégica del FIDA y orientaciones prioritarias propuestas	10
B. Principales oportunidades de innovación e intervención mediante proyectos	11
C. Posibilidades de proyección exterior y de cooperación con las ONG y el sector privado	13
D. Oportunidades para establecer vínculos estratégicos 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 y el servicio de la deuda	16
G. Programa provisional de préstamos y programa eslabonado de trabajo	17

APÉNDICES

	Página
I. COUNTRY DATA (DATOS SOBRE EL PAÍS)	1
II. LOGICAL FRAMEWORK (MARCO LÓGICO)	2
III. STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS (ANÁLISIS DE LAS VENTAJAS, DEFICIENCIAS, OPORTUNIDADES Y RIESGOS [ANÁLISIS FODA])	3
IV. IFAD'S CORPORATE THRUSTS AS RELATED TO THE PROPOSED COUNTRY PROGRAMME (ORIENTACIONES PRIORITARIAS DEL FIDA EN RELACIÓN CON EL PROGRAMA PROPUESTO PARA EL PAÍS)	9
V. POTENTIAL FOR COMPLEMENTARY DONOR INITIATIVES/PARTNERSHIPS (POSIBILIDADES DE ESTABLECER ASOCIACIONES O INICIATIVAS COMPLEMENTARIAS CON LOS DONANTES)	11

EQUIVALENCIAS MONETARIAS

Unidad monetaria	=	Leu de Rumania (ROL)
USD 1,00	=	ROL 32 000
ROL 10 000	=	USD 0,31

PESOS Y MEDIDAS

1 kilogramo (kg)	=	2,204 libras (lb)
1 000 kg	=	1 tonelada métrica (t)
1 libra (lb)	=	450 gramos (gr)
1 kilómetro (km)	=	0,62 millas (mi)
1 metro (m)	=	1,09 yardas (yd)
1 metro cuadrado (m ²)	=	10,76 pies cuadrados (ft)
1 acre (ac)	=	0,405 hectáreas (ha)
1 hectárea (ha)	=	2,47 acres

ABREVIATURAS Y SIGLAS

FDSR	Fondo para el Desarrollo Social de Rumania (Banco Mundial)
KfW	Institución Alemana de Crédito para la Reconstrucción
MAAS	Ministerio de Agricultura, Alimentación y Silvicultura
MFP	Ministerio de Finanzas Públicas
ONG	Organización no gubernamental
PDA	Proyecto de Desarrollo en Apuseni
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SAPARD	Programa Especial de Adhesión para la Agricultura y el Desarrollo Rural (UE)
UE	Unión Europea
UGP	Unidad de Gestión del Proyecto
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

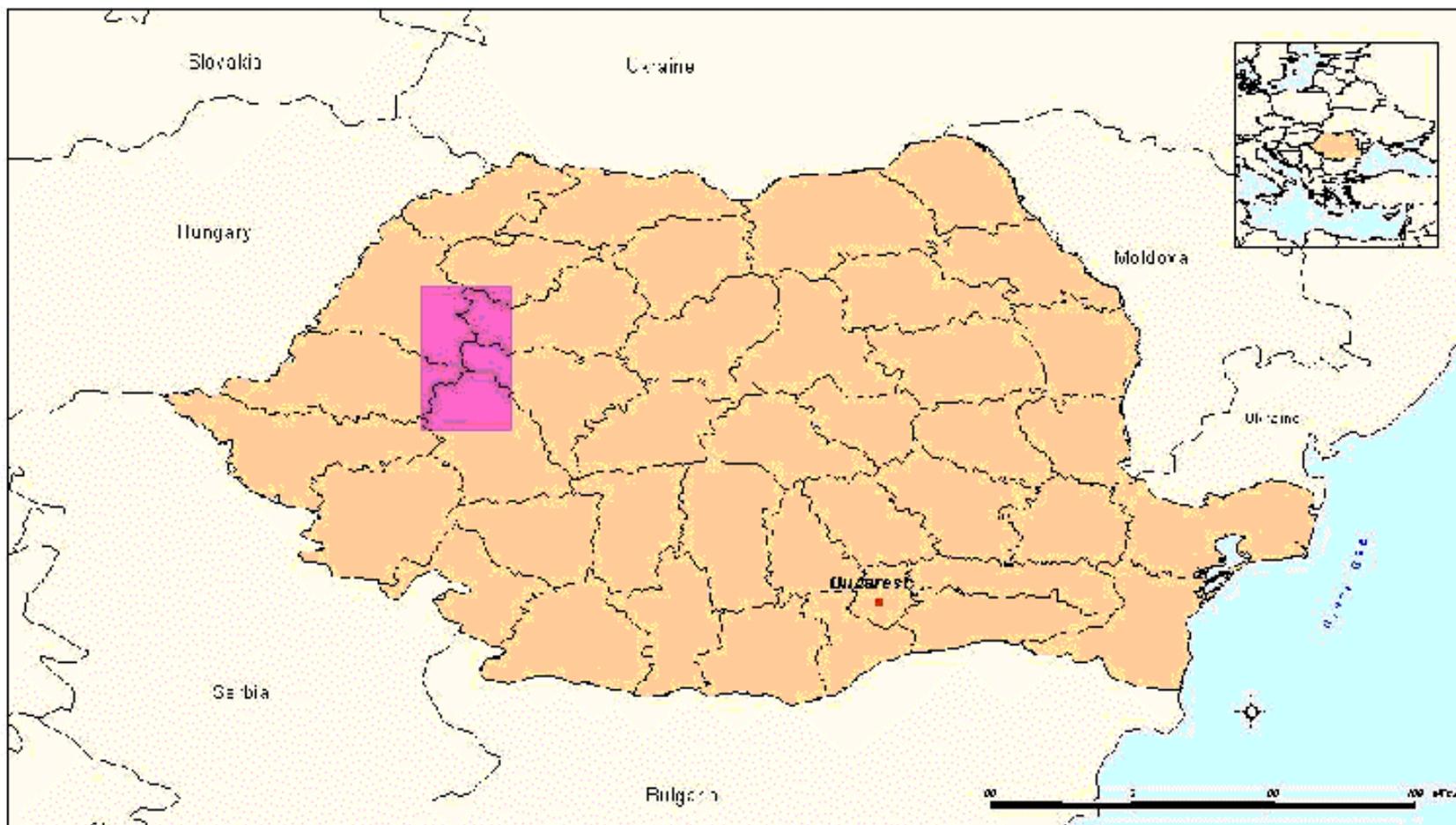
GOBIERNO DE RUMANIA

Ejercicio fiscal

1° enero - 31 diciembre

MAPA DE LA UBICACIÓN DEL PROYECTO DEL FIDA EN APUSENI

ROMANIA



Source: IFAD/IFP

The designations employed and the presentation of the material in this map do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of IFAD concerning the delimitation of the frontiers or boundaries, or the authorities thereof.

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.



RUMANIA

CARTERA DE PROYECTOS DEL FIDA

Título del proyecto:	Proyecto de Desarrollo en Apuseni
Institución iniciadora:	FIDA
Institución cooperante:	Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS)
Condiciones del préstamo:	Intermedias
Fecha de aprobación por la Junta Ejecutiva:	10 de septiembre de 1998
Fecha de efectividad del préstamo:	5 de noviembre de 1999
Fecha de cierre del préstamo:	30 de junio de 2004
Sigla de préstamo:	L-I-485-RO
Equivalencia monetaria:	DEG
Cuantía del préstamo:	DEG 12 400 000
Desembolsos del préstamo:	DEG 2 000 000 (16%)

RESUMEN OPERATIVO

1. Rumania ha iniciado una serie de reformas económicas y sociales, únicas en su historia, con el objeto de conseguir que el país pase de una administración muy centralizada a una economía democrática y orientada hacia el mercado. Aunque se esperaba que los cambios en los incentivos clave dieran lugar rápidamente a mejoras generales y condiciones de vida mejores, es ahora evidente que se requerirán considerables esfuerzos para apoyar el desarrollo de los nuevos vínculos con el mercado, las capacidades empresariales y las instituciones que necesitan los habitantes de las zonas rurales para prosperar en la nueva economía.

2. Al final del decenio de 1980, el sistema económico rumano era uno de los más estrictamente controlados y centralizados de todos los ex países comunistas. Tras la caída del régimen de Ceaucescu en 1989, los pequeños avances en la reforma estructural y las políticas macroeconómicas de avance intermitente contribuyeron a un bajo crecimiento, grandes déficit fiscales, inflación alta y variable y varios episodios de severas presiones sobre la balanza de pagos. Al final de 2000, el producto interno bruto (PIB) de Rumania ascendía solamente al 77% del nivel registrado 11 años antes, y los niveles de vida de gran parte de la población eran aún peores de lo que habían sido bajo el comunismo. A principios de 2001, un gobierno recientemente elegido lanzó un ambicioso programa de reformas macroeconómicas y estructurales apoyado por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Estas reformas han dado lugar a una recuperación gradual respecto de 2000, con un impresionante aumento del 5,3% del PIB y pronósticos de un crecimiento continuo del 3,7% aproximadamente en 2002. Asimismo, la inflación interna disminuyó hasta aproximadamente el 22% en 2002, tras varios años de inflación de tres dígitos. El ingreso a la Unión Europea (UE) en calidad de miembro es uno de los principales objetivos de Rumania.

3. Rumania, dotada de abundantes recursos naturales, ha sido tradicionalmente una de las principales economías agrícolas de Europa central y oriental. La agricultura representa un 14% del PIB (2000) y emplea a un 35% de la fuerza de trabajo formal. A diferencia del entorno macroeconómico, que recientemente ha mejorado, el sector agrícola sigue rezagado; Rumania es ahora un importador neto de productos agrícolas, con un déficit comercial especialmente grande en productos pecuarios y alimentos preparados.

4. En la segunda mitad del decenio de 1990, el número de personas que vivían por debajo de la línea de pobreza se había duplicado, pasando del 20% al 41%, y el número de los que vivían en extrema pobreza aumentó en el mismo período del 8% al 17%. Pese a los signos de recuperación económica en el plano nacional, la incidencia de la pobreza sigue aumentando, especialmente en las zonas rurales, donde un 41% de la población vive en condiciones de pobreza, en relación con sólo el 28% en los pueblos y ciudades. Los principales **grupos vulnerables** de las zonas rurales son los pequeños terratenientes, los pobres sin tierras, los habitantes rurales de las tierras altas y las zonas montañosas, y las mujeres rurales.

5. La estrategia de desarrollo agrícola del Gobierno está orientada por la necesidad de prepararse para el ingreso a la UE por medio de la modernización y de medidas que aseguren que el sector agrícola pueda hacer frente a la competencia cada vez mayor de las importaciones europeas y obtener acceso a nuevos mercados de exportación. Para poder ingresar a la UE y adherirse al Acuerdo de libre comercio de Europa Central, Rumania necesitará tener acceso a mercados agrícolas más grandes que influyan en el crecimiento y la productividad del sector agrícola nacional. Sin embargo, el ingreso a la UE bien podría aumentar la pobreza de las zonas rurales de Rumania como resultado de la mayor exposición a la competencia de productores de Europa occidental de prestigio reconocido y con costos más bajos. A fin de evitar este riesgo y aumentar la competitividad del país en el sector agrícola, la mayor parte de los esfuerzos del Gobierno están dirigidos a prestar apoyo a operaciones comerciales modernas y en gran escala, capaces de competir en el mercado libre europeo. Por otro lado, se prevé que los agricultores de subsistencia individuales recibirán poco apoyo en vista de la inevitable declinación del sector de pequeños agricultores en favor de la producción comercial.

6. A nivel de políticas y estrategias, un grupo de tareas legislativo se ocupa actualmente de elaborar una ley de cooperativas agrícolas con el objeto de establecer empresas agrícolas democráticas de propiedad mixta, redactar los reglamentos necesarios y proporcionar incentivos fiscales para estimular la formación de cooperativas agrícolas. En 2002 se promulgó una ley de asociación de regantes. Ambas leyes proporcionarán una excelente oportunidad para que el FIDA apoye la política del Gobierno encaminada a racionalizar el uso de los recursos agrícolas.

7. La Comisión contra la Pobreza de la Oficina del Primer Ministro está preparando un Plan de acción nacional para la erradicación de la pobreza y la integración social. Dado que la modernización de la agricultura probablemente tendrá efectos especialmente serios sobre los pobres rurales, la Comisión ha pedido la asistencia del FIDA para elaborar una estrategia de reducción de la pobreza rural. Esto proporcionará una oportunidad ideal para que el FIDA entable un diálogo sobre políticas con los entes normativos nacionales y con otros interesados importantes, para asegurar que las cuestiones relacionadas con la pobreza estén adecuadamente incorporadas en el programa nacional.

8. Hasta la fecha, el FIDA ha financiado un proyecto en Rumania, el Proyecto de Desarrollo en Apuseni, con un préstamo equivalente a USD 16,5 millones. El proyecto ha establecido un fondo de crédito rotatorio para proporcionar préstamos a comunidades rurales destinados a una gama de actividades agrícolas y empresas a nivel local. En los primeros dos años, el crecimiento de la cartera de préstamos fue lento, pero recientemente se han logrado buenos avances, tanto en el enfoque como en los resultados obtenidos. Esta experiencia, no obstante, parece indicar que, en el contexto de Rumania, un fondo para préstamos administrado por un banco con mayoría de propiedad estatal no es la mejor forma de llegar a las comunidades rurales pobres.

9. Un importante desafío es el desarrollo de instituciones rurales que permitan a los pobres de esas zonas aprovechar las nuevas oportunidades económicas y les permita participar en la elaboración de las políticas. El principal objetivo de las futuras operaciones del FIDA en Rumania será crear nuevas oportunidades para que pequeños terratenientes y otros grupos vulnerables participen en la economía comercial a través de organizaciones de agricultores con acceso a los mercados. Esto implicaría una estrecha colaboración con el Gobierno, otros donantes y organizaciones no gubernamentales para mejorar el marco institucional general y establecer un marco de políticas que ayude a promover el crecimiento y el desarrollo en favor de los pobres. El FIDA podría aplicar esta estrategia con el Gobierno mediante varios tipos de proyectos, de la siguiente manera:

10. **Organizaciones de agricultores y apoyo comunitario.** Un proyecto de este tipo permitiría promover nuevas formas de asociación rural en apoyo del desarrollo de mercados, la consolidación agrícola y las empresas rurales no agrícolas. Incluiría también servicios y asesoramiento jurídicos, capacitación de los proveedores de servicios locales y toma de conciencia entre los beneficiarios rurales de las posibles ventajas de las estructuras cooperativas genuinas de propiedad de los productores y operadas por ellos.

11. **Desarrollo de zonas de montañas.** Dado que los vínculos con el mercado y las nuevas formas de asociación son especialmente importantes en las zonas montañosas, podría elaborarse un proyecto que abordara los problemas que enfrentan las comunidades de estas zonas, similar a los descritos más arriba. Sobre esta base, ese proyecto ayudaría a las comunidades de las montañas a superar las limitaciones de los recursos naturales clave y del transporte mediante nuevas formas de asociación e inversiones estratégicas que permitieran obtener mayores economías de escala, mejores condiciones de negociación y mayor acceso a los mercados para productos nuevos y tradicionales. Un aspecto importante sería el apoyo a las actividades con claros beneficios ambientales, incluida la regeneración de las tierras de pastoreo.



12. **Apoyo a las asociaciones de regantes.** Un tercer tipo de proyecto tendría por objeto prestar apoyo para la rehabilitación de los sistemas de regadío a nivel terciario. El FIDA financiaría los sistemas de aplicación a nivel de establecimientos agrícolas y trabajaría con nuevas asociaciones de regantes para incrementar la capacidad institucional y las capacidades de gestión necesarias para establecer y recaudar derechos de usuarios y planificar el mantenimiento a largo plazo. Esa inversión apoyaría concretamente al Proyecto de rehabilitación de los sistemas de riego mucho más grande financiado por el Banco Mundial (que se elaborará en 2003).

13. **Oportunidades para establecer vínculos estratégicos con los donantes.** No cabe esperar que la asistencia del FIDA por sí sola tenga importantes repercusiones sobre la pobreza rural del país, sino que también se deberá hacer hincapié en el establecimiento de asociaciones efectivas con otros donantes y con iniciativas nacionales y locales, lo cual probablemente requerirá un enfoque programático basado en la creación de instituciones a largo plazo. La UE, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, el Banco Mundial, el Organismo de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y otros donantes bilaterales han expresado interés en colaborar con el FIDA en futuros proyectos que organicen a los pequeños agricultores en unidades productivas viables.

14. El objetivo principal del diálogo sobre políticas del FIDA con Rumania debe centrar la atención en las oportunidades de crecimiento y desarrollo en favor de los pobres, así como en las consecuencias en materia de pobreza de los actuales esfuerzos por ingresar a la UE y de la consolidación de la agricultura. En diferente grado, todos los conceptos de proyecto mencionados más arriba proporcionarían oportunidades para el diálogo sobre nuevas formas de asociaciones agrícolas como medio de modernizar la agricultura y asegurar la representación adecuada de los pobres rurales.

15. Con respecto al programa de préstamos del Fondo para Rumania, se propone que se prepare un proyecto con un préstamo de USD 18 millones durante los próximos tres años. Dada la rapidez del cambio y las limitaciones institucionales que afectan al país, hay que considerar el uso de mecanismos de préstamo flexibles. Esto ayudaría al FIDA y al Gobierno a responder a las nuevas situaciones cuando se planteen y a proporcionar indicadores de referencia claros para medir los progresos y la ejecución.

RUMANIA

DOCUMENTO SOBRE OPORTUNIDADES ESTRATÉGICAS NACIONALES

I. INTRODUCCIÓN

1. Igual que otros países de Europa oriental, Rumania ha iniciado una serie de reformas económicas y sociales, únicas en su historia, con el objeto de conseguir que el país pase de una administración, muy centralizada a una economía democrática y orientada hacia el mercado. Aunque Rumania ha recibido de antemano abundante asesoramiento, recomendaciones y estímulo, no hay ninguna teoría establecida de antemano en que se pueda basar la política pública para esa transición. La dificultad para seleccionar medidas de política proviene del hecho de que ninguna reforma económica anterior comprendió los cambios institucionales radicales que conlleva la transformación económica y social de los países en transición. Esta dificultad, en momentos de grave corrosión de la producción, el comercio y servicios públicos, ha traído consigo un deterioro de los niveles de vida de gran parte de la población. La transición, por lo tanto, ha sido un proceso extremadamente penoso, con mayores niveles de pobreza y desigualdad que no se asemejan en nada a otras experiencias de épocas recientes en otras partes.

2. Según los datos más recientes, en la segunda mitad del decenio de 1990 el número de personas que vivían por debajo de la línea de pobreza (60% del equivalente del consumo medio de un adulto) en Rumania se ha más que duplicado, del 20% al 41%, y el porcentaje de los que viven en pobreza extrema (40% del equivalente del consumo medio de un adulto) ha aumentado del 8% al 17% en el mismo período¹. Aún en el contexto actual, en que hay señales de recuperación económica, la incidencia de la pobreza sigue aumentando, especialmente en las zonas rurales.

3. El presente documento constituye el primer documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) del FIDA para Rumania. El COSOP se preparó en consulta con el Gobierno a principios de 2002, y sus principales elementos se examinaron con asociaciones de agricultores durante un curso práctico sobre organizaciones de autoayuda de los agricultores celebrado en Bucarest a finales de octubre de 2002.

II. SITUACIÓN ECONÓMICA, SECTORIAL Y DE LA POBREZA RURAL

4. Rumania tiene una población de 22,5 millones de habitantes (2001) y un producto interno bruto (PIB) de aproximadamente USD 37 000 millones; su PIB per cápita se estima en USD 1 640. El país tiene una superficie de 233 440 kilómetros cuadrados y comparte fronteras con Bulgaria, Hungría y Yugoslavia al sur y al oeste, y con la República de Moldova y Ucrania al norte y al este. La costa del Mar Negro proporciona enlaces con Georgia, la Federación de Rusia, Turquía y otros mercados.

A. Antecedentes de la economía del país

5. **Consideraciones macroeconómicas.** Al final del decenio de 1980, el sistema económico de Rumania era uno de los más centralizados de todos los ex países comunistas. Varias de las distorsiones estructurales típicas de las economías dirigidas eran más graves debido a la política agresiva de pago de la deuda externa aplicada por Rumania durante la era Ceaucescu, quien procuró reducir la dependencia del Oeste. Esto dio lugar a una marcada reducción de las importaciones y a la reasignación de los recursos hacia industrias ineficientes, imponiendo de esta forma graves tensiones a la población. El retraso tecnológico aumentó significativamente y la ineficiencia de la economía del país resultaron cada vez más evidentes y difíciles de soportar.

¹ Banco Mundial, 2001a, y Research Institute for the Quality of Life, 2001.

6. Después de la caída del régimen de Ceaucescu en 1989, el Gobierno adoptó un criterio de reforma económica gradual. Los progresos limitados de la reforma estructural contribuyeron al aumento de la pobreza, los grandes déficit fiscales, la alta inflación y varios episodios de presión sobre la balanza de pagos. En 2000, el PIB del país ascendía solamente al 77% del nivel registrado 11 años antes, y los niveles de vida de gran parte de la población fueron aún peores que en la era del comunismo².

7. A principios de 2001, el gobierno recientemente elegido lanzó un ambicioso programa de reformas macroeconómicas y estructurales apoyadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. El aspecto central de estas reformas fue la aplicación de medidas fiscales contundentes apoyadas por rigurosas políticas monetarias, y una política cambiaria diseñada para ayudar a restablecer la competitividad en el exterior. Todo esto dio lugar a una recuperación gradual a partir de 2000, con un modesto crecimiento del PIB del 1,6% y una reducción constante de la inflación y el déficit de cuenta corriente. En 2001, el PIB de Rumania aumentó en un nada desdeñable 5,3% y el Banco Mundial pronosticó un crecimiento adicional de cerca del 3,7% en 2002. La inflación interna se redujo a un 30% en 2001 y se calculó en el 22% para 2002.

8. Dado que más del 70% de las exportaciones totales de Rumania están destinadas a países de la Unión Europea (que es también la fuente más grande de inversión extranjera directa de Rumania), uno de los principales objetivos políticos y económicos de este país es ingresar en la UE lo más pronto posible. A tal fin, Rumania inició negociaciones en la Cumbre de Helsinki en 1999 pero quedó afuera de la primera ronda, que comenzó con otros diez países en 2002. Recientemente, la UE estableció el año 2007 como nueva fecha para la adhesión de Rumania.

B. El sector agrícola y el desarrollo rural

9. Rumania, dotada de abundantes recursos naturales, fue tradicionalmente una de las principales economías agrícolas del ex bloque oriental. La agricultura aporta actualmente un 14% del PIB (2000) y da empleo a un 35% de la fuerza de trabajo oficial; más del 70% de todos los habitantes rurales están empleados en la agricultura³. Aproximadamente dos tercios de la superficie terrestre total, o 15,8 millones de hectáreas, son tierras agrícolas; de éstas, 3,2 millones de hectáreas son posibles tierras de regadío. Más de 80% de todas las tierras agrícolas son de labranza y ricas en cernoziom, lo que las hace aptas para el cultivo de cereales y otros cultivos de clima templado.

10. Aproximadamente un tercio de la superficie terrestre de Rumania puede clasificarse como montañosa; un tercio son montañas y mesetas; y un tercio son tierras bajas y llanuras. En las llanuras, la mayor parte de la tierra se usa para cultivar maíz, trigo, cebada, girasol y remolacha. En las zonas de montañas hay huertos y viñedos, y en los valles ribereños se cultivan legumbres y hortalizas (especialmente papas, repollo y tomates). El gran sector cerealero apoya un modesto subsector de cría de ganado, que es importante en lugares de montañas. Las llanuras meridionales y las montañas del noreste dependen de los sistemas de regadío para obtener rendimientos y productividad óptimos.

11. **Privatización de tierras.** Aunque la privatización de tierras comenzó temprano durante el período de transición, la mayor parte (casi dos tercios) de los predios se transfirieron a personas de edad; el resto se destinó a hogares rurales más jóvenes, en general más pobres. La restitución de las tierras resultó en la propiedad de predios pequeños y fragmentados de sólo dos hectáreas en promedio y divididos en varias parcelas.

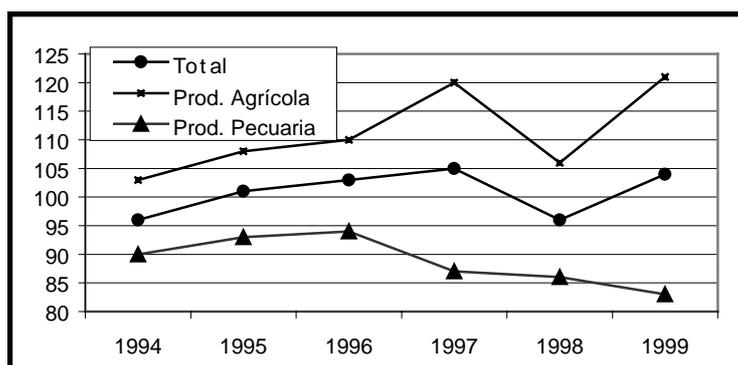
² Research Institute for the Quality of Life, 2001.

³ Banco Mundial 2000 y 2001b.

12. El nuevo sector agrícola de subsistencia en pequeña escala representa el 60% de todas las tierras agrícolas. El sector posee una proporción similar de los rebaños del país y produce una gran parte del producto agrícola del país. Los pequeños terratenientes rara vez tienen acceso al equipo necesario para la agricultura extensiva o al crédito para comprar semillas mejoradas, combustible y fertilizantes. Estas dificultades se ven agravadas por los bajos precios, la falta de información sobre los mercados o de servicios de extensión ajustados a sus necesidades, los altos costos del transporte, poco poder de negociación, normas de calidad deficientes y otras dificultades.

13. **Evolución reciente.** El gráfico siguiente muestra resultados recientes de la agricultura de Rumania, con un sector de cultivos caracterizado por ganancias grandes pero variables (que dependen de las condiciones climáticas) y una constante declinación de la producción pecuaria. El volumen de los cultivos comerciales (especialmente el trigo, la cebada y la remolacha) ha disminuido considerablemente desde la transición, mientras que los cultivos de subsistencia (especialmente el maíz y las papas) son ahora mayores. Las semillas oleaginosas industriales (girasol y soja) son una excepción, con aumentos recientes en la producción total y los rendimientos por hectárea. Desde 1990, el número de cabezas de ganado ha disminuido en aproximadamente el 50% en los subsectores de ganado bovino, porcino y ovino debido a la falta de mercados seguros y a las ventas forzadas de los pequeños agricultores que necesitaban efectivo con fines de subsistencia⁴.

Índices de Producción agrícola (1990 = 100)



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas de Rumania, 2001.

14. Estos resultados insatisfactorios se deben, en parte, al enfoque de avance intermitente adoptado por Rumania para la reforma agrícola en el decenio de 1990. Hasta 1997 se mantuvo un complejo conjunto de controles de precios y subvenciones, pero hubo pocos progresos en el desarrollo de un mercado de tierras o en la privatización de las industrias de elaboración de alimentos para responder a la creciente demanda. La consolidación de las tierras también ha sido limitada; el sector sigue dominado por unas pocas propiedades grandes y muchas pequeñas. Esta falta de progreso se atribuye al hecho de que no se logró emitir títulos de propiedad definitivos, a restricciones en la propiedad y a la posición de la tierra como seguridad del hogar. Además, no se desarrollaron otras estructuras institucionales que podrían haber dado lugar a una mayor productividad y competitividad. Todavía no se han hecho inversiones en el desarrollo de medidas y especificaciones estándar, ni precauciones para conservar la salud animal ni en leyes sobre inocuidad de los alimentos.

15. **Bienes productivos.** Si bien resultó relativamente fácil devolver las tierras agrícolas a sus propietarios anteriores mediante su restitución, la privatización de edificios y maquinaria planteó una serie de problemas diferentes ya que eran en su mayor parte indivisibles y estaban orientados a las operaciones en gran escala. Al mismo tiempo, los pequeños terratenientes rara vez tenían acceso a tractores y otras piezas de equipo necesarias para la agricultura intensiva en las llanuras. Aunque un

⁴ Instituto Nacional de Estadísticas de Rumania, 2001.

20% de la población tenía carros o vagones de tracción animal, menos del 2% tenían acceso a un tractor y, por lo tanto, se veían obligados a contratar costosos servicios de labranza o hacer otros arreglos para cultivar sus tierras.

16. **Comercialización de productos agrícolas.** Desde el desmoronamiento de la economía dirigida, la falta de mercados de salida está resultando una limitación sobre el desarrollo agrícola aún más grande que la falta de insumos de cultivo. Mientras los agricultores no puede contar con mercados seguros y remunerativos, naturalmente producirán sólo lo suficiente para la subsistencia de sus hogares. La mayoría de los pequeños agricultores tienen que viajar grandes distancias, y a un costo considerable para comercializar pequeñas cantidades de productos. El poder monopólico de los pocos comerciantes existentes hace que los agricultores tengan poco poder para negociar mejores precios o encontrar un nicho en los mercados urbanos al por mayor.

17. Rumania fue una vez un importante exportador de hortalizas de principio de temporada y otros productos agrícolas; en la actualidad, es un importador neto, con un déficit particularmente grande de productos pecuarios y alimentos preparados. La falta de una reputación de sus exportaciones hace que la información sobre la calidad de los productos de Rumania sea muy costosa de obtener. La limitada infraestructura especializada en el comercio de exportación da lugar a costos de almacenamiento y transporte más altos, y amplía la diferencia en la paridad de los precios de exportación e importación. Ahora bien, la situación está comenzando a cambiar, ya que los intermediarios de productos básicos están haciendo inversiones en infraestructuras y sistemas de comercialización nuevos, como la agricultura por contrata, que podrían beneficiar a los pequeños terratenientes.

18. **Asociaciones rurales.** Las leyes rumanas prevén tres tipos de asociaciones rurales: asociaciones de agricultores; asociaciones cooperativas; y organizaciones no gubernamentales (ONG), que están sujetas a diferentes normas de registro y regímenes tributarios. Aunque este marco permite muchos tipos diferentes de asociaciones de producción y comercialización, el problema consiste en hacer comprender a los habitantes de las zonas rurales la estructura y los principios de las asociaciones que son realmente propiedad de los miembros y hacer que éstos desarrollen planes de gestión, comerciales y de comercialización eficaces que proporcionen beneficios directos a cada miembro.

C. La pobreza rural

19. El perfil general de la pobreza en Rumania indica que la pobreza es difundida pero no extrema, con algunos pequeños grupos de hogares con muchos niños y hogares dirigidos por agricultores, desempleados y romaníes (gitanos). La incidencia de la pobreza es especialmente alta en la región nororiental del país, donde hay una gran concentración de agricultores y trabajadores agrícolas. Los trabajadores agrícolas representan el 16% de los pobres de Rumania, con una incidencia de pobreza entre ellos de casi el 60%. Los hogares dirigidos por personas desempleadas representan el 11%, con una incidencia de pobreza de casi el 70%. Los hogares romaníes representan menos del 7% de los pobres, pero su incidencia de pobreza llega a casi el 90%. Hay una firme correlación entre la pobreza y el número de niños de un hogar.

20. En el cuadro que sigue a continuación, los indicadores de la pobreza basados en los ingresos muestran que la incidencia y la gravedad de la pobreza en Rumania siguen aumentando. Esta tendencia aparece también en forma evidente en el Índice de Desarrollo Humano del país, que fue del 0,789 en 1985 pero ha caído al 0,733 en 1998⁵.

⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2000, y FIDA, 2001.

Mediciones de la pobreza y la desigualdad basadas en los ingresos

	1996	1997	1998	1999
Tasa de pobreza (%)	19,8	30,8	33,8	41,2
Número total de pobres ('000)	4 488	6 945	7 609	9 252
Deficiencia de consumo como % de la línea de la pobreza	22,7	25,7	27,0	..
Tasa de pobreza extrema (%)	5,1	9,5	11,7	16,6
Desigualdad (índice Gini, consumo)	0,30	0,28	0,30	..

Fuente: Research Institute for the Quality of Life, 2001.

Notas: Las estimaciones de la pobreza se basan en umbrales adoptados por la Comisión contra la Pobreza, que define la pobreza y la extrema pobreza como el 60% y el 40%, respectivamente, de los gastos promedio de consumo en el hogar por equivalente de adulto (1995).

21. **La pobreza rural** se pone de manifiesto actualmente en ingresos bajos, marginación y oportunidades limitadas para realizar actividades remunerativas, más que en la falta de acceso a alimentos. La situación física de Rumania y los planes de adhesión a la UE también hacen que no se pueden utilizar mediciones tradicionales de la pobreza para determinar el nivel de marginación o privación. Aunque los pobres rurales pueden producir gran parte de los alimentos que necesitan, los problemas con las parcelas pequeñas y fragmentadas, el acceso limitado a mercados y bienes productivos, los salarios bajos y las escasas oportunidades de trabajo asalariado hacen que sean pocas las oportunidades para salir de la pobreza. La condición deficiente de los centros de salud rurales, las grandes distancias a que se encuentran las escuelas, la falta de bienes de capital y los servicios sanitarios deficientes contribuyen a la pobreza de los habitantes de zonas rurales.

22. Según datos de 1998, la pobreza en las zonas rurales es un 50% más alta que en los pueblos y ciudades, con un 41% de habitantes de zonas rurales que vive en condiciones de pobreza, en comparación con sólo el 28% en las zonas urbanas. Las tasas de pobreza son más altas en las regiones nororiental, meridional y sudoriental, con el 42,8%, el 35,7% y el 35,3% de la población de esas zonas que viven por debajo de la línea de pobreza, respectivamente⁶.

- a) **Las llanuras meridionales y la zona montañosa nororiental.** Muchas de las personas más pobres de Rumania viven en algunas de las tierras agrícolas más ricas, que todavía sufren el legado del comunismo. A diferencia de las zonas montañosas, en las llanuras toda la producción agrícola se realizaba mediante cooperativas y establecimientos estatales que utilizaban métodos no apropiados para los pequeños terratenientes de la actualidad, y una gran parte de los trabajadores rurales fueron trasladados a la industria pesada y la minería. La comercialización de las cosechas estaba a cargo del estado. Con su experiencia de colectivización forzada, la población tiene ahora mucho recelo respecto de cualquier forma nueva de cooperación.
- b) **Los Cárpatos.** Los sistemas agrícolas típicos de estas zonas se basan en la producción de patatas, repollo y otros cultivos alimenticios de temporada corta, con una gran parte de las tierras de labranza dedicadas a la producción de heno para alimentar al ganado durante el largo invierno. Aunque algunos productores tienen pequeños excedentes de leche, lo más probable es que en la zona haya una sola empresa de elaboración, lo que significa que los agricultores están obligados a aceptar el precio que se les ofrece. El desmoronamiento del mercado de la lana dio lugar a una reducción significativa de los rebaños de ovejas, de 150 animales por productor a menos de cinco en la actualidad.

⁶ Research Institute for the Quality of Life, 2001.

23. **Pequeños terratenientes.** Las personas de edad fueron las principales beneficiarias del programa de restitución de tierras de Rumania, pero estas personas tienen poca capacidad para dedicarse a la agricultura productiva. Por esta razón, muchas de ellas han dado sus tierras en arriendo a una "asociación agrícola" a cambio de una promesa informal (oral) de compartir la cosecha final. Sin embargo, los agricultores tienen poca idea de los rendimientos reales y con frecuencia no reciben más de dos o tres bolsas de trigo por el uso de sus tierras. Estas asociaciones agrícolas emplean maquinaria moderna pero rara vez operan teniendo en cuenta los intereses de los terratenientes y normalmente optan por una estrategia de bajos insumos y bajos rendimientos. En otros casos, los terratenientes pueden arrendar maquinarias y otro equipo para el cultivo, pero su alto costo hace que los beneficios sean escasos o nulos. Esta situación se ve agravada por el hecho de que la mayoría de los terratenientes tiene que negociar con asociaciones o servicios de labranza privados en forma individual y, por lo tanto, tienen poco poder para negociar condiciones más atractivas.

24. **Los pobres sin tierras.** Tras el derrumbe de las antiguas industrias estatales, muchas personas desempleadas migraron desde los pueblos y las ciudades hacia las zonas rurales. Sin embargo, como no habían poseído tierras en el pasado, estas personas no recibieron beneficios del programa de restitución y son ahora extremadamente pobres, con pocas oportunidades de empleo de temporada. En su mayoría son trabajadores jóvenes y fuertes, relativamente más innovadores y con más voluntad de invertir en nuevos tipos de empresas que los jubilados y las personas de edad. Una estrategia típica de supervivencia consiste en arrendar tierras de propiedad de una persona de edad. Sin embargo, este tipo de arreglo para compartir las cosechas no es suficiente para que los pobres sin tierras puedan salir de la pobreza, y es un signo de una condición social baja.

25. **Los pobres rurales de las mesetas y las zonas montañosas.** Bajo el régimen comunista, la mayoría de los habitantes de las zonas montañosas dependía del empleo en la minería y otras industrias estatales, cuya clausura dio lugar a un aumento significativo de la pobreza. Los pobres rurales de las zonas montañosas sufren las restricciones de una base de recursos naturales limitada y el aislamiento físico, lo que agrava los problemas relacionados con la comercialización de productos agrícolas y el desarrollo rural.

26. **Las mujeres de las zonas rurales.** Aunque normalmente no se considera que el género es uno de los principales determinantes de la pobreza en Rumania, el abandono de la planificación centralizada ha cobrado un precio particularmente elevado en materia de igualdad. Aunque las mujeres tienen un cierto grado de poder político y ocupan puestos clave en administraciones locales, son ahora más vulnerables que los hombres y más propensas a caer en la pobreza. Esta situación se da especialmente entre las mujeres rurales, que permanecen en las aldeas, a diferencia de los hombres, que se trasladan a los pueblos y las ciudades en busca de trabajo. Los empleadores por lo general prefieren emplear a hombres. Por lo tanto, dado sus limitadas oportunidades para realizar actividades agrícolas directas, las madres solteras y las mujeres de edad suelen sufrir penurias. Las mujeres más jóvenes que viven en condiciones difíciles en las zonas rurales constituyen un grupo de alto riesgo en términos de trata de seres humanos y prostitución.

D. Obstáculos y oportunidades para la reducción de la pobreza rural

27. Aunque los beneficios que se esperan del ingreso a la UE han ayudado a justificar las reformas, éstas (y por cierto todo el proceso de adhesión) no son necesariamente un plan maestro para la transformación económica y el desarrollo. Queda mucho por hacer para resolver las complejas dimensiones de los problemas de desarrollo de Rumania. La pobreza rural también se ve afectada por esta complejidad, pero su principal problema quizá sea el vacío institucional creado por el desmoronamiento de la economía dirigida. Si bien se esperaba que los cambios en los incentivos clave (por ejemplo, la reforma agraria) introducirían rápidamente mejoras en las condiciones de vida, ahora resulta claro que se necesitan todavía considerables esfuerzos para desarrollar los nuevos vínculos con

el mercado, las capacidades empresariales y las instituciones que necesitan los pobres rurales.

28. Hay un gran potencial para que los hogares agrícolas comercialicen sus productos. Respecto de los productos básicos principales, en el período 1994-1998 la proporción de la producción no comercializada fue del 42% para el trigo, el 61% para el maíz, el 38% para los cerdos, el 55% para las aves de corral y el 68% para la leche. Los hogares dirigidos por agricultores, en particular, consumieron el 80% de los alimentos que produjeron. De esta forma, la agricultura ha pasado a ser un medio para hacer frente a la pobreza, con la mayoría de la producción basada actualmente en una estrategia de supervivencia con una economía de subsistencia. Teniendo en cuenta la proporción de la demanda interna que se satisface con alimentos importados, parecería que el desarrollo de vínculos con el mercado y la mejora de la producción, quizá a través de asociaciones de comercialización, deberían recibir atención prioritaria.

29. Los beneficios potenciales de crear asociaciones rurales que puedan promover satisfactoriamente el desarrollo del mercado, o de adherirse a las ya existentes incluyen, entre otras cosas, mejores economías de escala y mayor poder de negociación, y mejor acceso a los mercados, tecnologías apropiadas, financiación rural y otros servicios. La mayoría de los terratenientes, sin embargo, se muestran renuentes a participar en cualquier nueva forma de asociación cooperativa, que todavía es considerada como un primer paso para ceder una vez más el control sobre sus bienes privados. Debido a que ha sido difícil separar el desarrollo de estas asociaciones del legado histórico y político del comunismo, sólo ahora empiezan a aparecer en Rumania cooperativas que realmente son propiedad de los productores y están explotadas por ellos⁷.

30. A diferencia de otras partes de Rumania, en las zonas montañosas la agricultura nunca fue colectivizada y la mayoría de los agricultores emplean todavía métodos de labranza tradicionales. Aunque los agricultores de montaña a veces son propietarios de hasta 10 hectáreas de tierra, gran parte de ellas están en laderas empinadas y bajo una densa cobertura forestal, lo que las hace inadecuadas para el cultivo. Para el desarrollo de las zonas montañosas es esencial la diversificación económica, incluidas las inversiones en el agroturismo, la elaboración de la madera y otros tipos de empresas no agrícolas, así como el desarrollo de mejores sistemas de comercialización para el ganado y otros productos agrícolas.

31. Durante los decenios de 1960 y 1970, el Gobierno desarrolló 104 planes de regadío que abarcaban más de 3 millones de hectáreas. Desde 1989, sin embargo, esta infraestructura se ha deteriorado considerablemente y hay una necesidad urgente de establecer nuevas estructuras de gestión adecuadas para el sistema de tenencia de tierras existente. La ley de octubre de 2001 sobre riego y asociaciones de regantes dispone la creación de asociaciones de regantes voluntarias como entidades jurídicas sin fines de lucro que posean y operen sus propias instalaciones y equipo para la distribución de agua a los establecimientos agrícolas. Esas asociaciones se deben establecer sobre la base de unidades hidráulicas que sustituyen a la anterior función de gestión de las granjas colectivas. Gradualmente tendrán que ir desapareciendo las subvenciones estatales para el riego y las asociaciones se verán obligadas a financiarse a sí mismas mediante la recaudación de derechos de agua de sus miembros. Esto requiere que las asociaciones de regantes sean capaces de proporcionar servicios de riego eficaces en función de su costo y de aplicar sistemas de producción financieramente viable basados en principios comerciales.

⁷ Millns, 1999.

E. Estrategia nacional de reducción de la pobreza rural

32. Para por ingresar a la UE y adherirse al Acuerdo de Libre Comercio de Europa Central, Rumania deberá tener acceso a mercados agrícolas más grandes que ejerzan presión sobre el crecimiento y la productividad de la producción agrícola interna. La estrategia de desarrollo agrícola del Gobierno se basa en la necesidad de preparar el ingreso a la UE mediante la modernización y otras medidas que permitan al sector agrícola hacer frente a la creciente competencia de las importaciones europeas y le ayuden a obtener acceso a nuevos mercados de exportación.

33. El ingreso de Rumania a la UE probablemente impondrá un precio particularmente alto en términos de aumento de la pobreza rural, debido a la mayor competencia de los productores de Europa occidental, que ya han establecido su reputación y tienen costos más bajos. En la actualidad, los esfuerzos para hacer frente a este riesgo se concentran en el apoyo a operaciones comerciales en gran escala, capaces de competir en el mercado libre europeo. A fin de aumentar la competitividad de la agricultura del país, el Gobierno ha adoptado recientemente una política para desarrollar unidades de producción en gran escala, junto con subvenciones para los establecimientos agrícolas que superan un cierto tamaño. Sin embargo, los pequeños agricultores individuales recibirán relativamente poco apoyo en vista de la inevitable declinación del sector de pequeños terratenientes. Se prevé que en los próximos cinco a diez años el empleo agrícola se reducirá de un 35% a un 10% de la fuerza de trabajo.

34. Aunque esta preferencia se puede comprender desde una perspectiva de crecimiento, no hay que dejar de lado las oportunidades para que los pequeños productores participen en la economía europea. A menos que se adopten medidas específicas para que los pobres rurales puedan sacar provecho de este proceso, hay un riesgo muy real de una explosión masiva de la pobreza rural. Aunque el Gobierno en general tiene conocimiento de este riesgo, todavía no ha desarrollado una estrategia amplia para reducir al mínimo las consecuencias de sus políticas sobre la pobreza, salvo la referencia general hecha a la necesidad de establecer nuevas formas de asociación entre agricultores en pequeña escala y a su deseo de desarrollar la economía rural no agrícola. A este respecto, resulta clara la función que puede cumplir el FIDA mediante la elaboración de programas con el Gobierno para reducir al mínimo las consecuencias para la pobreza del amplio programa de políticas del país y proporcionar soluciones que se puedan duplicar, a fin de aumentar su aplicación y obtener el apoyo de los donantes.

35. **La erradicación de la pobreza.** La Comisión contra la Pobreza de la Oficina del Primer Ministro está preparando un Plan de acción nacional para la erradicación de la pobreza y la integración social. Se tiene el propósito de incluir en el plan insumos específicos para erradicar la pobreza, asignando claras responsabilidades de aplicación a diferentes ramas del gobierno. Ninguno de los 15 grupos de trabajo de la Comisión contra la Pobreza se ocupa específicamente de la agricultura y el desarrollo rural, pero teniendo en cuenta que la modernización de la agricultura probablemente tendrá efectos particularmente adversos sobre los pobres rurales, la Comisión ha pedido la asistencia del FIDA para elaborar una estrategia de reducción de la pobreza rural.

36. **La ley de cooperativas agrícolas.** La exposición tanto del sector privado como del Gobierno a los nuevos tipos de instituciones cooperativas fuera de los ex países comunistas ha estimulado en Rumania el diálogo sobre los méritos y la justificación de promulgar una ley de cooperativas moderna. Se han preparado varias versiones de la ley, pero todavía no se ha llegado a ningún acuerdo sobre el proyecto definitivo. En la medida en que permita a los pequeños agricultores aumentar su productividad y colocar sus productos en el mercado, esa ley proporcionará una excelente oportunidad para promover la formación de grupos de autoayuda de los agricultores, democráticos y orientados hacia sus miembros. El FIDA proporcionó recientemente asesoramiento técnico para la elaboración de

la nueva legislación, de conformidad con las directrices y recomendaciones de las Naciones Unidas⁸, y alienta la adopción de un criterio consultivo y de participación para la selección de la política sobre cooperativas.

III. ENSEÑANZAS DE LA EXPERIENCIA DEL FIDA EN EL PAÍS

37. Hasta la fecha, el FIDA ha financiado un proyecto en Rumania –el Proyecto de Desarrollo en Apuseni (PDA)– con un préstamo de un valor equivalente a USD 16,5 millones. El objetivo de este proyecto quinquenal es mejorar los ingresos de los hogares y los medios de subsistencia de las comunidades rurales de los montes Apuseni, en la región noroccidental de Rumania. El proyecto ha establecido un fondo de crédito rotatorio para otorgar préstamos a diversas actividades agrícolas mejoradas y empresas de las aldeas, cuyo desembolso se efectúa a través de los bancos locales.

38. **Experiencia de ejecución.** La puesta en marcha del PDA fue lenta y prolongada. Aunque el préstamo se hizo efectivo en noviembre de 1999, no se firmó un acuerdo de financiación subsidiaria con un banco comercial hasta agosto de 2000. También se registraron grandes retrasos en la firma de un acuerdo de préstamo subsidiario entre el Ministerio de Finanzas Públicas (MFP) y el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Silvicultura (MAAS), sin el cual no hubiera sido posible establecer la colaboración y realizar transferencias financieras a los fines del proyecto. La coordinación y las comunicaciones entre los organismos gubernamentales participantes han sido a grandes rasgos deficientes, y las restricciones presupuestarias del Gobierno han limitado el número de funcionarios disponibles a tiempo completo para el proyecto. Pese a estas limitaciones, la ejecución del proyecto se aceleró sustancialmente en 2002. De los 75 préstamos aprobados a mediados de 2002 (por un importe total de USD 720 000), la mitad se concedieron en 2002.

39. Entre las razones que motivaron los problemas anteriores cabe citar: la simultaneidad de unos programas de créditos subvencionados a la agricultura (que terminaron en marzo de 2001); la innovación problemática consistente en la concesión de créditos por conducto de un solo banco, de propiedad mayoritaria del Estado; una gestión del proyecto centralizada pero distante; los escasos conocimientos especializados de los organismos de ejecución en materia de concesión de préstamos rurales en pequeña escala; y las limitaciones logísticas y socioeconómicas propias de las zonas montañosas. Merced a un seguimiento intenso del FIDA y la institución cooperante (UNOPS), la ejecución del proyecto comenzó a mejorar a finales de 2001. Se espera que la atenuación de los requisitos en materia de garantías, la expansión de las actividades del proyecto más allá de la zona piloto original, la puesta en marcha de una intensa campaña de publicidad y la participación potencial de bancos privados de dimensiones más reducidas y más calificados mantengan y potencien los progresos recientes.

40. **Enfoque del proyecto.** La experiencia del PDA, sin embargo, parece indicar que, en el contexto de Rumania, un fondo de crédito administrado por un banco estatal no es el mejor modo de llegar a las comunidades pobres. La única institución financiera participante en el fondo de crédito rotatorio ha preferido hasta ahora mantener unos tipos de interés bajos y dirigirse a prestatarios relativamente grandes o a prestatarios dispuestos a ofrecer las garantías líquidas adecuadas con valor comercial. Los prestatarios pequeños de las zonas montañosas remotas tienen dificultades para obtener las garantías necesarias, ya que sus activos, entre los que pueden contarse sus casas o tierras, no tienen demasiado valor en el mercado. En cualquier caso, para muchos prestatarios potenciales, dar sus casas o tierras en prenda representa un riesgo inaceptable. Para resolver esta limitación, el FIDA, la UNOPS y el MFP han negociado con el banco participante prescripciones sobre garantías más bajas. El FIDA ha emprendido también negociaciones con la Institución Alemana de Crédito para la Reconstrucción (KfW) y con algunos de sus bancos asociados, que conceden préstamos a pequeñas empresas en diferentes términos y condiciones, y éstos han expresado interés en hacer extensivas sus

⁸ Véase la resolución 56/114 de la Asamblea General, de diciembre de 2001.

operaciones de préstamo al grupo-objetivo del proyecto. Además, el Centro de Desarrollo Económico (una ONG de microcrédito financiada por la Fundación Soros en Rumania) ha recibido una donación con arreglo al Programa Ampliado de Cooperación FIDA/ONG, cuya finalidad es prestar servicios no financieros de desarrollo de empresas al grupo-objetivo del PDA.

41. **Asistencia técnica.** Una de las grandes limitaciones del proyecto ha sido la asistencia técnica inadecuada, tanto individualmente a los prestatarios, para ayudarles a preparar las solicitudes de préstamo, como a las instituciones financieras, para que pudieran llegar a los pequeños prestatarios. Este problema está relacionado específicamente con la solicitud del Gobierno, durante las negociaciones de los préstamos del PDA, de que los fondos del FIDA se emplearan únicamente para apoyar una línea de crédito cuya amortización estuviera garantizada por los bancos participantes. Aunque se movilizó cofinanciación en forma de donaciones para cubrir algunos costos, en el futuro no deberá subestimarse la importancia de la asistencia técnica. Existen varias formas de garantizar la rentabilidad de los recursos que el Gobierno invierte en el desarrollo rural, y durante todo el proceso de desarrollo de nuevas actividades hay que recalcar que el costo de excluir la creación de capacidad técnica podría socavar seriamente los beneficios de los demás gastos efectuados con cargo al proyecto.

42. **Diálogo sobre políticas.** La experiencia demuestra que ha sido relativamente difícil utilizar el PDA como plataforma para entablar con el Gobierno y otros organismos un diálogo sobre políticas para la reducción sostenible de la pobreza. Las futuras intervenciones deberían tratar de aprovechar al máximo las oportunidades de diálogo sobre las cuestiones que conforman realmente las causas y la naturaleza de la pobreza, y posibles medios para erradicarla. Partiendo de esta premisa, el FIDA haría bien en reorientar sus esfuerzos hacia los problemas de la comercialización rural, las asociaciones, la productividad agrícola y las finanzas rurales, tanto para reducir al máximo la repercusión negativa de la adhesión a la UE sobre los pobres de las zonas rurales como para fomentar las oportunidades para que éstos puedan obtener beneficios de esa adhesión.

IV. MARCO ESTRATÉGICO DEL FIDA

A. Función estratégica del FIDA y orientaciones prioritarias propuestas

43. De acuerdo con el análisis anterior, las prioridades propuestas para las futuras operaciones del FIDA en Rumania deberían consistir en crear nuevas oportunidades de participación en la economía comercial para los pequeños terratenientes y otros grupos vulnerables. Por consiguiente, los elementos esenciales de la estrategia propuesta consistirían en atribuir prioridad al desarrollo de los mercados y prestar apoyo a nuevos tipos de asociaciones rurales. Ello supondría trabajar en estrecha cooperación con el Gobierno, los demás donantes y las ONG para mejorar el marco institucional general y velar por que el entorno político sea propicio al crecimiento y el desarrollo a favor de los pobres. Como se ha indicado, la actual política oficial consiste en apoyar la agricultura comercial a gran escala como parte de una campaña para modernizar la economía. Muchos otros programas de los donantes (especialmente los de la UE) también se centran en este objetivo, y el FIDA puede desempeñar una clara e importante función catalizadora a la hora de garantizar que la población pobre de las zonas rurales se beneficien también de este proceso.

44. Dado que se trata de una institución financiera relativamente pequeña, los recursos del FIDA deben emplearse cuidadosamente para que tengan la máxima repercusión posible sobre la pobreza rural y sirvan para demostrar enfoques satisfactorios que se puedan duplicar ampliamente. Lo mejor que se podría hacer en las intervenciones futuras del FIDA sería centrar la atención en zonas y comunidades específicas, para lograr el mayor rendimiento posible de los recursos disponibles. Como Rumania es un país relativamente grande, no cabe esperar que la asistencia del FIDA tenga por sí sola una repercusión sustancial sobre el rendimiento general del sector agrícola y sobre la pobreza rural.

Debe hacerse más hincapié en el establecimiento de asociaciones eficaces con otros donantes y con iniciativas nacionales y locales. Como en otros países en transición, es probable que ello requiera un enfoque programático basado en la creación de instituciones duraderas.

B. Principales oportunidades de innovación e intervención mediante proyectos

45. Aunque la estabilización sigue siendo un problema fundamental y cualquier progreso reciente podría invertirse fácilmente, la situación macroeconómica general de Rumania ha mejorado significativamente desde que el FIDA concedió su primer préstamo al país. Pese a que anteriormente el Gobierno quería que los fondos del FIDA se emplearan exclusivamente para financiar operaciones de crédito que fueran reembolsadas por los bancos participantes, la mejoría del panorama macroeconómico brinda una buena oportunidad para financiar actividades de asistencia técnica y de creación de capacidad institucional, con objeto de resolver las evidentes desigualdades económicas. Al propio tiempo, cualquier intervención nueva del FIDA debería comportar una actividad de financiación rural pequeña centrada en el desarrollo y la duplicación del uso de tecnologías satisfactorias de financiación rural (en lugar de conceder líneas de crédito), para resolver las limitaciones financieras a las que se enfrentan los pobres de las zonas rurales.

46. Se han determinado tres grandes oportunidades para la concesión futura de préstamos del FIDA a Rumania, cada una de las cuales se escogió en función del potencial que ofrecía para que el Fondo desempeñar una función catalizadora ayudando a generar nuevas oportunidades para que los pobres de las zonas rurales sacaran provecho de la modernización económica y para que pusiera a prueba soluciones que pudieran repetirse a mayor escala. Las ventajas y los inconvenientes de cada idea de proyecto se exponen a continuación, y en el apéndice III se ofrecen descripciones más pormenorizadas.

47. **Apoyo a las organizaciones de agricultores y las comunidades.** Un proyecto de este tipo serviría para fomentar nuevas formas de asociación rural que apoyaran el desarrollo del mercado, la consolidación agrícola y las empresas rurales no agrícolas. También constaría de servicios de asesoramiento jurídico, capacitación de los proveedores locales de servicios y concienciación de los beneficiarios rurales acerca de los diversos modelos de estructuras cooperativas realmente pertenecientes a los productores y explotadas por ellos y de los beneficios derivados de ellas. Sobre el terreno, el enfoque consistiría en actuar en apoyo de las comunidades para crear nuevas empresas comerciales de propiedad comunitaria y ayudar a estos grupos, o a las asociaciones de agricultores, a elaborar propuestas de inversión destinadas a lograr mayores economías de escala y una mejora de la capacidad de negociación en los mercados de los factores de producción y de los productos, así como a crear nuevos tipos de empresas rurales, incluyendo unidades de elaboración de productos agrícolas a pequeña escala. Para velar por que los fondos del proyecto se emplearan para respaldar los objetivos estratégicos del Gobierno de crecimiento y competitividad a largo plazo, se realizarían varios estudios de comercialización y viabilidad en función de la demanda. A título de ejemplo, una pequeña empresa de encurtidos ensayada por el PNUD para apoyar las actividades generadoras de ingresos de las mujeres se ha convertido en un importante proyecto comunitario que ha ofrecido puestos de trabajo y canales de comercialización a los agricultores locales. Esta empresa se convirtió luego en una plataforma para la puesta en marcha de iniciativas locales adicionales y es motivo de orgullo y confianza para la comunidad.

48. La principal ventaja de este tipo de proyecto es que permitiría al FIDA ayudar al país a prepararse para la adhesión a la UE, al crear nuevos tipos de asociaciones rurales. Según la naturaleza de cada propuesta, las inversiones comunitarias podrían financiarse mediante donaciones de contrapartida con cargo a los fondos del proyecto y a otras fuentes (como el Fondo para el Desarrollo Social de Rumania, FDSR, del Banco Mundial, o el Programa de Adhesión para la Agricultura y el Desarrollo Rural, SAPARD, de la UE), o facilitando a los miembros de las asociaciones el acceso a las instituciones financieras oficiales. Sin embargo, un grave riesgo es que los miembros de la

comunidad se muestren reacios a concertar acuerdos cooperativos, que puedan considerar como un primer paso para volver a renunciar al control sobre sus activos privados. A este respecto, habría que hacer mucho hincapié en prestar apoyo a las comunidades para que elaboraran normas y métodos apropiados de asociación, que beneficiaran a todos los miembros y que generaran confianza en las estructuras cooperativas modernas (post comunistas). Aunque los entes normativos nacionales en general reconocen los beneficios potenciales de las asociaciones de producción y comercialización, se ha hecho muy poco hasta la fecha para fomentar este tipo de organización sobre el terreno.

49. **Desarrollo de las zonas montañosas.** El FIDA también podría estudiar una intervención relativa a los problemas que enfrentan las comunidades de las zonas montañosas. Dado que las vinculaciones con el mercado y las nuevas formas de asociación revisten una importancia especial en estas zonas, este tipo de intervención podría diseñarse según unos principios similares a los descritos anteriormente. Partiendo de esta premisa, el proyecto ayudaría a las comunidades de las zonas montañosas a superar limitaciones clave en materia de recursos naturales y transporte, mediante nuevas formas de asociación e inversiones que propiciarán mayores economías de escala, una mayor capacidad de negociación y un mayor acceso a los mercados para productos nuevos y tradicionales. Habida cuenta de la fragilidad de la base de recursos naturales de las zonas montañosas, el apoyo a unas actividades que conllevaran claros beneficios ambientales, merced a la regeneración de los campos de pastoreo sería, una prioridad especialmente importante de una intervención de este tipo.

50. En términos de cobertura geográfica, un buen punto de partida sería escoger cuatro o cinco distritos de los Cárpatos septentrionales, debido a su elevado grado de pobreza y a las posibilidades que ofrecen de trabajar con instituciones locales ya establecidas (véase *infra*). Esto proporcionaría también una plataforma para examinar posibles sinergias con las operaciones del FIDA en curso en la región de Apuseni. Sin embargo, un grave riesgo es que no podría realizarse un diálogo más a fondo sobre el desarrollo rural en algunas de las zonas agrícolas con mayor potencial, donde las repercusiones negativas de la modernización y la adhesión a la UE pueden ser más acusadas.

51. **Apoyo a las asociaciones de regantes.** Un tercer tipo de proyecto consistiría en apoyar la rehabilitación de los sistemas de regadío en el nivel terciario. En este caso, el FIDA financiaría sistemas aplicables a las explotaciones agrícolas y colaboraría con las nuevas asociaciones de regantes para crear la capacidad institucional y las capacidades administrativas necesarias para imponer y percibir derechos de uso y planificar el mantenimiento a largo plazo. Este tipo de inversión apoyaría el Proyecto de rehabilitación de los sistemas de riego, de dimensiones mucho mayores, financiado por el Banco Mundial (que se elaborará en 2003). Dado que el proyecto del Banco Mundial se referirá principalmente a la rehabilitación de las redes primaria y secundaria de distribución, se propone que el FIDA dirija sus intervenciones a los usuarios finales. El Gobierno ha indicado que está dispuesto a reestructurar el sistema de administración del riego para ceder su propiedad a las asociaciones de regantes.

52. La principal ventaja de una intervención dirigida a la rehabilitación del riego es que abordaría una de las limitaciones más fundamentales para el crecimiento del sector y ayudaría a Rumania a explotar plenamente el potencial de sus recursos agrícolas. De cara a la preparación para la adhesión a la UE, una inversión de este tipo podría propiciar también una mayor competitividad, merced a una reducción de los costos de producción por unidad y a una mayor previsibilidad del rendimiento de los cultivos. Las lecciones aprendidas de esta experiencia podrían aplicarse fácilmente a ulteriores proyectos centrados en otros tipos de asociación rural. Por otra parte, el riego no beneficiaría en la práctica a los pobres sin tierras e, incluso para los pequeños terratenientes, deberían tomarse al mismo tiempo en consideración otras prioridades, especialmente la necesidad de que haya mercados seguros y rentables.

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

53. Existen otras oportunidades importantes de asociación estratégica con las ONG y con las iniciativas nacionales y locales que complementarían los conceptos principales del proyecto:

54. El FDSR ha colaborado con grupos rurales para elaborar propuestas de proyectos comunitarios utilizando la modalidad de financiación de donación de contrapartida. Este enfoque constituye un importante modelo para que el FIDA genere confianza en las nuevas formas de asociación necesarias para el éxito de los programas de apoyo a las zonas montañosas o a las empresas pequeñas y medianas. En la medida en que dichas intervenciones consistan en proyectos de inversión de base comunitaria, también podría existir la oportunidad de colaborar con el FDSR cofinanciando inversiones generadoras de ingresos y complementando la actual labor de desarrollo social con unos análisis más estratégicos de las oportunidades comerciales y los nuevos modelos de asociación cooperativa.

55. Un modo de superar el legado del comunismo en el país es recurrir a un enfoque de abajo arriba del desarrollo basado en la comunidad. Entre los ejemplos en este sentido cabe citar el Proyecto de pequeñas empresas para las mujeres rurales, apoyado por el PNUD, que ha ensayado una metodología de facilitación de grupos y ha establecido dos unidades de elaboración de productos agrícolas de propiedad de los productores; y el FDSR, financiado por el Banco Mundial, que emplea métodos de participación para ayudar a los grupos rurales a determinar cuáles son sus prioridades en materia de desarrollo.

56. **Las ONG de las zonas montañosas.** El desarrollo de las zonas montañosas requiere conocimientos especiales de las características de esos lugares, incluidos los problemas relacionados con el aislamiento físico y la fragilidad de la base de recursos naturales. Para hacer frente a estos retos, han surgido en los últimos años varias instituciones locales, entre las que cabe citar el Centro de Capacitación e Innovación para el Desarrollo en los Cárpatos (un instituto de capacitación en los montes Cárpatos financiado por el MAAS); la Asociación de Agricultores de las Montañas de Dorna (que administra tiendas rurales y concede pequeños créditos a sus miembros); la Fundación Suizo-Rumana para la Agricultura (una fundación privada que realiza actividades de capacitación empresarial y agrícola financiadas mediante un fondo rotatorio); la Asociación Nacional para el Desarrollo de las Zonas Montañosas Rurales (una ONG nueva, con representación en todas las zonas montañosas, cuya labor consiste en coordinar las políticas de desarrollo y presionar para la adopción de soluciones efectivas); y el Centro de Desarrollo Económico, que ha trabajado tanto en las zonas montañosas como en las tierras bajas. Todas estas organizaciones podrían constituir un buen punto de acceso a la asistencia del FIDA, dado el acervo de conocimientos que han creado merced a su colaboración con las comunidades rurales pobres y dadas sus posibilidades de aplicar en otras zonas los modelos que hayan producido buenos resultados.

57. **Inversionistas privados.** Para que una pequeña empresa o un proyecto de riego obtengan buenos resultados, resulta fundamental reforzar las vinculaciones entre las nuevas asociaciones rurales y comerciantes del sector privado de reputación conocida. Por ejemplo, uno de los principales objetivos de los elaboradores de soja es el desarrollo de un mercado de piensos en el cual la harina de soja constituya un componente principal. En tal caso, se podría colaborar con los comerciantes de soja, los mezcladores de piensos y los elaboradores de productos cárnicos para diseñar una estrategia (por ejemplo, la agricultura contractual para proporcionar seguridad financiera y comercial) que beneficiara tanto a las asociaciones rurales como a los comerciantes privados. Una oportunidad prometedora de atraer a inversionistas privados es el programa de donaciones en el ámbito del SAPARD, aunque, dado el rigor de los criterios de admisión, los pequeños agricultores y los pobres de la zona rural tienen pocas probabilidades de obtener donaciones individuales. No obstante, los agricultores sí podrían obtener donaciones si se asociaran con los inversionistas privados y si se

organizaran de manera que éstos últimos tuvieran garantizadas determinada cantidad y calidad de producción. No en vano el sector privado ha manifestado interés en realizar inversiones complementarias en la elaboración de productos agrícolas, la comercialización, las finanzas rurales y la agricultura contractual, siempre que el FIDA esté en condiciones de ayudar al sector minifundista a organizarse y mejorar sus niveles de producción.

D. Oportunidades para establecer vínculos estratégicos con otros donantes e instituciones

58. Al seleccionar la siguiente esfera de intervención del FIDA en Rumania, debería prestarse atención a la posibilidad de establecer vinculaciones estratégicas y nuevas asociaciones con otros donantes. En esta sección se examinan algunas de las principales oportunidades relacionadas con los conceptos de proyectos expuestos anteriormente.

59. **Programas de la UE.** La Comisión Europea ya ha asignado una cantidad sustancial de fondos a Rumania (más de 2 000 millones de euros desde 1992), una parte de los cuales ha ido destinada a la adopción y aplicación del *acquis communautaire* (el conjunto de leyes y prácticas comunitarias vigentes). Sin embargo, estos recursos sólo podrán desembolsarse adecuadamente si las entidades responsables de la programación, la gestión operativa y el control financiero disponen de la capacidad necesaria y están en funcionamiento dentro de un plazo determinado. En consecuencia, existe el grave riesgo de que se desperdicien recursos que podrían estar a disposición de Rumania. Además, Rumania deberá movilizar unos recursos internos considerables para cumplir las prescripciones en materia de costos compartidos de los instrumentos previos a la adhesión.

60. Podría haber un buen potencial de colaboración con la UE para la creación de cooperativas. Dado que todas las subvenciones y los contingentes disponibles en virtud de la política agrícola común de la UE se asignan a grupos de agricultores y estructuras cooperativas, cualquier intervención que tienda a desarrollar estas instituciones encajaría perfectamente en el programa de adhesión a la UE. Para ello, podrían negociarse contratos de cofinanciación con la UE, incluyendo las modalidades de movilización de los fondos del SAPARD, para apoyar pequeños proyectos de generación de ingresos basados en un marco cooperativo. De ser así, el FIDA podría ayudar a los grupos de agricultores a diseñar métodos apropiados de asociación y propuestas financiables para su presentación al organismo de ejecución del SAPARD.

61. **El PNUD.** Como se ha mencionado anteriormente, el proyecto de pequeñas empresas para las mujeres rurales del PNUD, y el FDSR, financiado por el **Banco Mundial**, han adoptado un enfoque de participación para ayudar a grupos rurales a determinar cuáles son sus prioridades de desarrollo. La participación en estos proyectos está resultando un proceso estimulante para los miembros de las comunidades, que anteriormente veían con aprensión la cooperación con los grupos, pero ahora están aprendiendo a trabajar con ellos en beneficio propio.

62. **El Banco Mundial.** Dos proyectos del Banco Mundial en preparación ofrecen buenas perspectivas para establecer vínculos estratégicos con el futuro programa de préstamos del FIDA en Rumania. El primero es el propuesto Proyecto de rehabilitación de los sistemas de riego, en el cual el FIDA podría tratar de colaborar a nivel terciario para desarrollar sistemas locales de ordenación de los recursos hídricos comunes y posibles estrategias comerciales. La segunda posibilidad sería orientar los beneficios hacia algunas de las zonas abarcadas por el Programa de desarrollo rural del Banco, que será diseñado en 2003 y reforzará la capacidad de ordenación de la administración local y apoyará la rehabilitación de los caminos rurales y los sistemas nacionales de abastecimiento de agua. En un primer momento, se propuso que el Programa de desarrollo rural respaldara también el desarrollo del mercado y nuevas estructuras cooperativas, pero se decidió que no sería viable hasta que se hubiera identificado y ensayado un modelo satisfactorio. En la medida en que el FIDA pueda inspirarse en las lecciones aprendidas de otros programas de desarrollo del mercado (incluidas las experiencias del

PNUD y el FDSR descritas *supra*), podría tratarse de una oportunidad ideal para experimentar con ese modelo, para su aplicación a mayor escala en un futuro proyecto del Banco Mundial. Además de este potencial de catalisis, podrían obtenerse más sinergias orientando los beneficios a algunas de las zonas también abarcadas por el Programa de desarrollo rural, para aprovechar su trabajo de desarrollo de la infraestructura y las instituciones y compartir las lecciones aprendidas de la colaboración con grupos empresariales pequeños y medianos. Otra intervención del Banco Mundial, el Proyecto de apoyo a los servicios agrícolas, trata de mejorar los programas dirigidos a las instituciones académicas dedicadas a la agricultura y desarrollar servicios de asesoramiento técnico. Dado que el proyecto está impulsado por la demanda, la investigación orientada hacia la acción y el desarrollo de la tecnología apropiada por el Proyecto de apoyo a los servicios agrícolas podrían aprovechar la experiencia de las asociaciones rurales y el desarrollo institucional respaldado por el FIDA, y aportar contribuciones a esas actividades.

63. **La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)** ha elaborado un proyecto de estrategia para apoyar a las nuevas asociaciones de regantes que surjan a raíz del Proyecto de rehabilitación de los sistemas de riego del Banco Mundial. Ello constituiría un buen punto de partida para el diálogo sobre la estrategia del proyecto y brindaría a USAID la oportunidad de cofinanciar donaciones para apoyar las inversiones del FIDA en la zona. USAID también ha adquirido experiencia de los programas dirigidos a las asociaciones de elaboración de productos agrícolas y de otros programas de desarrollo del mercado. Por lo tanto, será importante estudiar las lecciones que han dejado esas experiencias, con objeto de determinar las posibles sinergias con las futuras operaciones de USAID, incluidas las posibilidades de cofinanciación.

64. **Otros donantes.** Otros financistas bilaterales han manifestado interés en el desarrollo de las instituciones rurales de Rumania, en especial con respecto al desarrollo de cooperativas. Entre éstos se cuentan, además de USAID, los gobiernos de Alemania, el Japón y los Países Bajos, todos los cuales han realizado actividades experimentales en pequeña escala. El Gobierno de Italia, que considera a Rumania un interlocutor importante, también podría estar interesado en apoyar actividades de microfinanciación rural y de integración de las perspectivas de género. Dado que concede apoyo complementario al desarrollo de los mercados mayoristas, el almacenamiento y la elaboración de productos agrícolas, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo también es un posible asociado. El FIDA está examinando actualmente las perspectivas de colaboración con la KfW y el MFP para conceder un préstamo al PDA.

65. **Otras instituciones.** Existen oportunidades de establecer asociaciones con instituciones bilaterales de servicios técnicos como *InWEnt*, el Organismo Alemán para la Cooperación Técnica, y el Consejo de Desarrollo de Cooperativas en Ultramar, de los Estados Unidos. Estas instituciones y otras similares podrían tener un interés estratégico en prestar apoyo y capacitación técnicos a las asociaciones agrícolas de Rumania. El proceso de adhesión de este país a la UE también está generando interés en el hermanamiento de programas entre las instituciones europeas y las ONG.

E. Aspectos en que debe centrarse el diálogo sobre políticas

66. El principal objetivo del diálogo de políticas del FIDA con Rumania debería ser prestar una atención continuada a las oportunidades de crecimiento y desarrollo a favor de los pobres y a las repercusiones sobre la pobreza de los esfuerzos del país por ingresar a la UE y lograr la consolidación agrícola. En consonancia con la estrategia global del FIDA en materia de diálogo de políticas en los países en transición, el enfoque operativo para alcanzar este objetivo debería consistir en predicar con el ejemplo mediante los proyectos que apoya el Fondo.

67. El FIDA debería tratar de seguir un proceso que garantizara que cada explotación agrícola y organización rural de Rumania estuviera en condiciones de adaptarse a las nuevas necesidades del mercado, ante la perspectiva de la adhesión a la UE. El reto consiste en velar por que los beneficios de la transición de Rumania reviertan también sobre los pobres de las zonas rurales y por que las reformas políticas y la competencia les brinden la oportunidad de mejorar sus ingresos y niveles de vida. Al mismo tiempo, debería prestarse atención a los factores externos de un enfoque cada vez más orientado al mercado, incluidos los costos ambientales y sociales. A tal efecto, el FIDA deberá emprender actividades que mejoren la competitividad y la eficiencia del sector minifundista. Algunas políticas rebasarán el margen de influencia del Fondo, entre otras, la restauración y la liberalización de los mercados de los factores de producción y de los productos, las medidas sobre comercio exterior, la eliminación de la distorsión de los precios mediante políticas de estabilización, etc. No obstante, al fomentar las instituciones rurales y el establecimiento de asociaciones con otros agentes, el FIDA podría crear grupos de fomento que estuvieran dispuestos a prestar mayor atención, durante la formulación de las políticas, al problema de la reducción de la pobreza.

68. Este programa de trabajo requerirá una selección y ejecución más cuidadosas de las actividades de los proyectos, con miras a aprovechar al máximo las oportunidades de diálogo sobre cuestiones relacionadas con la naturaleza de la pobreza rural y las formas de erradicarlas. En diferente grado, los conceptos de los proyectos mencionados anteriormente brindarán dichas oportunidades merced a su potencial de diálogo sobre el apoyo a nuevos tipos de empresas cooperativas, como vía hacia la modernización agrícola; a las estrategias de apoyo a la integración económica y a la explotación sostenible de los recursos naturales en las zonas montañosas; y a diferentes enfoques sobre la formación de asociaciones de regantes, para garantizar una representación adecuada de los pobres de las zonas rurales. Al propio tiempo, será igualmente importante que los ámbitos de inversión que acuerde finalmente el FIDA con el Gobierno no estén supeditados a una legislación nueva y compleja o a cambios drásticos de las políticas en esta materia, pues ello sólo redundaría en menoscabo del progreso.

69. Además de las posibilidades de influir en las estrategias nacionales de desarrollo poniendo a prueba enfoques específicos de lucha contra la pobreza, existe una oportunidad más inmediata de influir en la política de desarrollo rural, consistente en trabajar en estrecha colaboración con la Comisión de Lucha contra la Pobreza. Un diálogo con esta Comisión brindaría al FIDA una oportunidad ideal para centrar su atención en el acceso limitado de la población pobre de las zonas rurales a los activos productivos y en obtener canales de comercialización seguros, así como en las oportunidades fundamentales de participar en la modernización económica y beneficiarse de ella.

F. Medidas encaminadas a mejorar la gestión de la cartera de proyectos y el servicio de la deuda

70. Como se ha expuesto anteriormente, las principales esferas para mejorar los resultados del PDA tienen que ver con el suministro, la demanda y la administración de créditos. Entre las iniciativas recientes cabe citar una campaña de publicidad para que el público tome conciencia de las actividades del proyecto, y los esfuerzos por asociarse con un proyecto de crédito patrocinado por la KfW, cuya finalidad es la promoción de las empresas pequeñas y medianas. Al parecer, también sería necesario limitar la reposición de la cuenta especial del PDA, que asciende a USD 2,6 millones y cuyo monto es uno de los más elevados del conjunto de la cartera de préstamos del Fondo. Su reducción a un nivel más realista ayudaría al Gobierno a realizar ahorros en el servicio de la deuda en relación con el saldo pendiente de reembolso. También habría que estudiar la posibilidad de ampliar la zona del PDA y permitir que se utilizara su línea de crédito en futuras intervenciones apoyadas por el FIDA.



71. En relación con las futuras iniciativas en el país, el Gobierno ha sugerido que, para evitar problemas administrativos, se cree para el PDA una unidad de gestión del proyecto (UGP) *ad hoc* y autónoma. Ello representaría un cambio respecto de las disposiciones actuales, en virtud de las cuales el FIDA colabora con unidades de coordinación del Gobierno a nivel central y local, que tienen otras responsabilidades y, por lo tanto, no pueden concentrarse exclusivamente en la ejecución del proyecto. Dado que la creación de esta UGP sería una medida temporal, debería contemplarse la posibilidad de un desarrollo institucional a largo plazo, incluida la posibilidad de hacer hincapié en las instituciones civiles y en la integración de una UGP en la actual estructura gubernamental.

72. Rumania está cumpliendo en la actualidad con sus obligaciones en materia de servicio de la deuda con el FIDA y, en vista de la reciente mejoría de la situación macroeconómica y del aumento de sus reservas en divisas, el país está en buenas condiciones para hacer frente a los costos de los préstamos futuros. Una disposición gubernamental que establece que no puede asignarse más del 10% del valor de los recursos de los préstamos a la asistencia técnica (que el Ministerio de Finanzas Públicas considera una inversión "blanda", carente de rentabilidad financiera clara) probablemente impondrá limitaciones considerables a las actividades de los proyectos futuros y obligará a movilizar cofinanciación en forma de donaciones para cubrir los costos básicos de la asistencia técnica.

G. Programa provisional de préstamos y programa eslabonado de trabajo

73. En su calidad de país de ingresos medianos a bajos, Rumania puede optar por recibir préstamos del FIDA en condiciones "intermedias", es decir, reembolsables en un plazo de 20 años, incluido un período de gracia de cinco, y una reducción del 50% de la tasa de interés anual. El período de reembolso y la tasa de interés (que ascendió casi al 2,7% en 2001 y 2002) son más favorables que los concedidos por los demás donantes internacionales y brindan a Rumania una excelente oportunidad de financiar las inversiones necesarias para reducir la pobreza rural.

74. De conformidad con el programa de préstamos propuesto para Rumania, durante los tres próximos años el FIDA preparará un préstamo de USD 18 millones, ya que el posible ritmo de desarrollo estratégico no aconseja una proyección a un plazo más largo. Además, dado que el FIDA sólo puede inspirarse en la experiencia obtenida con un solo proyecto, podría resultar más pragmático poner en marcha un segundo proyecto antes de contemplar las perspectivas de futuro. Ante la rapidez con que se registran los cambios y teniendo en cuenta las limitaciones institucionales generalizadas de que adolece el país, debería estudiarse la posibilidad de utilizar el mecanismo flexible de financiación, que brindaría puntos de referencia claros para medir los progresos realizados en la ejecución y ayudaría al FIDA y al Gobierno a hacer frente a los cambios de situación a medida que se vayan produciendo.

APPENDIX I

APPENDIX I: COUNTRY DATA

ROMANIA

Land area (km² thousand), 2000 1/	230	GNI per capita (USD), 2000 1/	1 670
Total population (million), 2000 1/	22.4	GNP per capita growth (annual %), 2000 1/	-1.9 a/
Population density (people per km²), 2000 1/	97	Inflation, consumer prices (annual %), 2000 1/	45.7
Local currency	Leu (ROL)	Exchange rate: USD 1 =	ROL 32 000
Social Indicators		Economic Indicators	
Population (average annual population growth rate), 1980-99 2/	0.1	GDP (USD million), 2000 1/	36 692
Crude birth rate (per thousand people), 2000 1/	10 a/	Average annual rate of growth of GDP 2/, 1980-90	0.5
Crude death rate (per thousand people), 2000 1/	12 a/	1990-99	-0.8
Infant mortality rate (per thousand live births), 2000 1/	20 a/		
Life expectancy at birth (years), 2000 1/	69 a/		
		Sectoral distribution of GDP, 2000 1/	
Number of rural poor (million) (approximate) 1/	2.7	% agriculture	15 a/
Poor as % of total rural population 2/	28	% industry	30 a/
Total labour force (million), 2000 1/	10.7	% manufacturing	21 a/
Female labour force as % of total, 2000 1/	45	% services	55 a/
		Consumption, 2000 1/	
Education		General government final consumption expenditure (as % of GDP)	14 a/
School enrolment, primary (% gross), 2000 1/	104 a/	Household final consumption expenditure, etc. (as % of GDP)	71 a/
Adult illiteracy rate (% age 15 and above), 2000 1/	2	Gross domestic savings (as % of GDP)	15 a/
Nutrition		Balance of Payments (USD million)	
Daily calorie supply per capita, 1997 3/	3 253	Merchandise exports, 2000 1/	10 365
Malnutrition prevalence, height for age (% of children under 5), 2000 1/	n.a.	Merchandise imports, 2000 1/	13 055
Malnutrition prevalence, weight for age (% of children under 5) 2000 1/	n.a.	Balance of merchandise trade	-2 690
Health		Current account balances (USD million)	
Health expenditure, total (as % of GDP), 2000 1/	4.1 a/	before official transfers, 1999 1/	-1 923
Physicians (per thousand people), 1999 1/	1.9	after official transfers, 1999 1/	-1 297
Population using improved water sources (%), 1999 4/	58	Foreign direct investment, net, 1999 1/	1 025
Population with access to essential drugs (%), 1999 4/	85		
Population using adequate sanitation facilities (%), 1999 4/	53		
		Government Finance	
Agriculture and Food		Overall budget deficit (including grants) (as % of GDP), 1999 1/	-3.9 a/
Food imports (% of merchandise imports), 1999 1/	7	Total expenditure (% of GDP), 1999 1/	31.5 a/
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land) 1998 1/	386	Total external debt (USD million), 1999 1/	9 367
Food production index (1989-91=100), 2000 1/	89.7	Present value of debt (as % of GNI), 1999 1/	26
Cereal yield (kg per ha), 2000 1/	1 844	Total debt service (% of exports of goods and services), 1999 1/	31.3
Land Use		Lending interest rate (%), 2000 1/	n.a.
Arable land as % of land area, 1998 1/	40.5	Deposit interest rate (%), 2000 1/	n.a.
Forest area (km ² thousand), 2000 2/	64		
Forest area as % of total land area, 2000 2/	28.0		
Irrigated land as % of cropland, 1998 1/	29.3		

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

1/ World Bank, *World Development Indicators* database

2/ World Bank, *World Development Indicators*, 2001

3/ UNDP, *Human Development Report*, 2000

4/ UNDP, *Human Development Report*, 2001

LOGICAL FRAMEWORK

Narrative Summary	Verifiable Indicators	Means of Verification	Assumptions and Risks
<p>Goal: To create new and replicable opportunities for the rural poor to benefit from economic modernization and eventual EU accession.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Increased agricultural production and participation in the cash economy on the part of the target group • Adoption of project strategies by other donors 	<ul style="list-style-type: none"> • Agriculture and trade statistics • Baseline and repeater surveys • Programmes approved by other donors that follow IFAD-piloted approach 	<ul style="list-style-type: none"> • Farmers able to realize effective economies of scale and improved market access as a result of project investments.
<p>Purpose:</p> <p>A. Farmer organizations and community support: integrate small farmers and other small rural producers into the market economy through promoting new forms of rural associations in support of market development, agricultural consolidation and non-farm rural enterprises that directly benefit household income.</p> <p>B. Mountain area development: promote new forms of rural association and market development appropriate to specific resource constraints on mountain areas that directly benefit household income and help reverse environmental degradation.</p> <p>C. Irrigation rehabilitation: promote increased productivity and appropriate management structures for new WUAs that represent smallholder interests and contribute to new market opportunities and improved household income.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Number of small farmers members of farmers marketing organizations • Increased volume of production marketed by participating farmers • Increased quality of products and prices received • Increased incomes of farmer members • Number of WUAs running and effective 	<ul style="list-style-type: none"> • PMU management information system • Annual ongoing beneficiary evaluations 	<ul style="list-style-type: none"> • Farmers overcome resistance to participating in collaborative efforts • Farmers understand difference between proposed farmer organizations and communist-era cooperatives • Macroeconomic conditions favourable to economic growth and greater purchasing power to generate increased market demand for products • Appropriate legislative framework is developed • Fiscal policies conducive <p>Irrigation rehabilitation: project would not directly benefit the landless poor.</p>

LOGICAL FRAMEWORK (continued)

TABLE 1: SECTORAL ISSUES

Priority Area	Major Issues	Action Needed
Agriculture policy	<ul style="list-style-type: none"> • Government policy focused on rapid modernization and consolidation to prepare for EU accession. • Subsidies and other support to target relatively large farms at expense of small landowners. • Neglect of rural poor in the modernization agenda likely to result in even greater poverty during transition period. • SAPARD and other programmes unlikely to bring direct benefits to the rural poor. 	<ul style="list-style-type: none"> • New associations and other developments (infrastructure, rural investments) that help the rural poor to participate in modernization. • Agricultural consolidation and new forms of association that benefit the rural poor and increase their control over productive assets. • Increased sensitivity in policy discussions on implications for rural poverty and appropriate solutions. • Dialogue on opportunities for rural poor to benefit from planned programmes and other EU interventions.
Poverty eradication	<ul style="list-style-type: none"> • National Anti-Poverty and Social Inclusion Plan requires more focus on operational modalities. • Ongoing debate on appropriate policies and future of rural poor likely to be overshadowed by urban policy modernization and drive. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dialogue with APC on modalities to operationalize the Plan and contribute to poverty reduction within a framework of modernization (increased competitiveness) and consolidation (improved economies of scale). • Close cooperation with APC to leverage IFAD's position and gain voice in other government agencies.
Market development	<ul style="list-style-type: none"> • Lack of purchasing power and informal urban/rural connections limit market growth. • Knowledge gap between buyers' requirements and potential sources of supply from domestic producers may lead to buyers obtaining produce elsewhere. • Inability of domestic producers to provide the volume of produce required by supermarkets and large wholesalers represents a constraint on market entry. 	<ul style="list-style-type: none"> • Macroeconomic policies to generate faster growth and employment with a view to enhancing incomes. • Facilitate dialogue between producers and buyers to improve mutual understanding of market requirements. • Promote the formation of marketing associations among small farmers to enable them to produce sufficient quantities of goods to be able to enter into contractual arrangements with large buyers.
Rural Associations	<ul style="list-style-type: none"> • Reluctance of farmers to join associations in view of experience of cooperatives under communist era. • Lack of suitable legal framework for commercially oriented, self-managed organizations. 	<ul style="list-style-type: none"> • Awareness campaign on principles of democratic, self-managed organizations. • Development of appropriate legal framework for member-owned and -managed organizations that can engage in commercial activities.



LOGICAL FRAMEWORK (continued)

TABLE 1: SECTORAL ISSUES

Priority Area	Major Issues	Actions Needed
Rural credit	<ul style="list-style-type: none"> • Limited access to rural credit is major handicap in transforming the agricultural sector and increasing agricultural productivity. • Little interest from commercial banks for lending to agriculture, which is considered too risky even from the newly privatized former Agricultural Bank. • Limited network of rural branches also reduces rural dwellers' access to credit. • Lack of legislation for non-banking financial intermediaries. constrains the development of microfinance intermediaries or the direct operation of credit facilities by farmer organizations. • Limited coverage of microfinance programmes, both geographically and among village households. • Present operational modalities of microfinance schemes tend to attract community members who already have resources rather than the resourceless poor due to present focus on efficiency. • Interest rates on Lei-denominated loans remain too high to make investments viable with prevailing levels of producer prices. 	<ul style="list-style-type: none"> • Enactment of legislation for non-banking financial intermediaries. • Expansion of commercial banks' rural branch networks or development of alternative credit delivery mechanisms for rural borrowers. • Emphasis on increasing the productivity and profitability of agriculture in order to make it more attractive for bank lending. • Broaden the coverage of microfinance schemes to cover poorer members of the community.
Irrigation rehabilitation	<ul style="list-style-type: none"> • Shortage of on-farm sprinkler irrigation units. • Need to improve the management of WUAs and make them more democratic. • Higher cost of water once subsidies are removed will require farmers to grow higher-value crops to cover irrigation charges. • Land fragmentation hinders rational crop planning and rotation and optimum irrigation efficiency. 	<ul style="list-style-type: none"> • Provide WUAs with access to grant/credit to purchase on-farm irrigation equipment for renting to members. • Restructuring and capacity-building of WUAs to distinguish between governance and management. • Guidance to farmers on potential high-value crops and assisting farmers to establish market links for new crops. • Establishment of farmers' associations would facilitate integrated crop planning and may lead over time to land consolidation.



LOGICAL FRAMEWORK (continued)

TABLE 2: TARGET GROUP

Typology	Poverty Level and Causes	Coping Actions	Priority Needs	Project Response
Small landowners Elderly persons account for about 60% of landowners (4 million ha)	Extensive, but mostly not extreme <ul style="list-style-type: none"> • Small, fragmented plots allow subsistence production but make it difficult to produce a marketable surplus because of limited productive assets and risk of poor market access. • Lack of access to credit precludes investment in improved technology to increase agricultural productivity. • Lack of comprehensive knowledge related to farm production reduces incentive to farm and encourages leasing of land to larger operators or agricultural associations for meagre returns. 	<ul style="list-style-type: none"> • Subsistence farming for food security, other small cottage industries whenever possible. • Younger members of family seek temporary employment overseas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Secure and remunerative markets to encourage more intensive production. • Increased access to agro-processing. • Increased access to credit for working capital and for investments such as land purchases. • Increased access to extension advice. • Commercially oriented small landowners need means to acquire more land to be able to enhance incomes. • Further development in the land market through completing land certification. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promotion of farmers' marketing associations to pool production and negotiate better marketing arrangements. • Assistance to develop market links. • Provision of access to grants and credit for marketing organizations to invest in marketing infrastructure. • Provision of credit to farmers to facilitate adoption of improved technology and farm investments, including land lease/purchases. • Enhanced access to inputs for farmers. • Improved access to technical advice for farmers.
Landless poor	More severe <ul style="list-style-type: none"> • Mainly younger people who have lost their jobs in urban industries and have returned to the rural areas. • Lack of land ownership to provide income or means to lease/purchase land. • Lack of non-farm income-generating activities in rural areas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sharecropping arrangements to gain access to land for farming but indicative of low social status. • Temporary migration, mainly overseas, in search of employment. 	<ul style="list-style-type: none"> • Opportunity to acquire land through developments in the land market and access to credit. • Development of non-farm activities in the rural areas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Provide access to credit. • In Phase II, promote development of non-farm rural enterprises.

LOGICAL FRAMEWORK (continued)

TABLE 2: TARGET GROUP (continued)

Typology	Poverty Level and Causes	Coping Actions	Priority Needs	Project Response
Mountain-area communities	<p>Extensive but not severe</p> <ul style="list-style-type: none"> • Loss of jobs in mining and other state-run industries. • Poor natural resource base, which limits agricultural opportunities. • Physical isolation complicates marketing. 	<ul style="list-style-type: none"> • Small-scale commercial agriculture, particularly for dairy products, as milk collection systems have been sustained but income remains low. • Income diversification into agro-tourism. • Younger members of family seek temporary employment overseas. 	<ul style="list-style-type: none"> • More remunerative market outlets. • Access to credit to improve agricultural productivity or to invest in non-farm activities. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mountain areas are seen as lower priority as they were not collectivized in the past and therefore face less problems of adjustment.
Rural women	<p>No significant difference in poverty levels</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lack of stable and safe income source due to fewer employment opportunities. • Double burden of farm and family when men migrate in search of employment. • Reduced access to childcare and reproductive health services. • Lack of access to credit and knowledge to increase agricultural productivity. 	<ul style="list-style-type: none"> • Subsistence agriculture. 	<ul style="list-style-type: none"> • Access to markets to encourage increased production. • Access to credit and extension advice to increase productivity. • Development of non-farm income-earning opportunities. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ensure women are active members in farmers' marketing organizations. • Ensure women have equal access to credit and extension services.



STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/Threats	Remarks
APC	<ul style="list-style-type: none"> Reports to the Prime Minister's office. 	<ul style="list-style-type: none"> No committee focused on agriculture. 		<ul style="list-style-type: none"> Has invited IFAD to participate in development of National Action Plan for Rural Poverty Eradication and Social Inclusion.
MAFF	<ul style="list-style-type: none"> New generation of senior staff seriously committed to market development and to "getting the policies right." 	<ul style="list-style-type: none"> Limited understanding of modern market economy. Poor communications between departments; limited administrative capacity. MAFF at the county level understaffed to be able to provide comprehensive range of services to farmers. 	<ul style="list-style-type: none"> Change of leadership (ministry reshuffle) could reverse or augment recent progress and commitment to market-led development. 	<ul style="list-style-type: none"> Strong interest in putting rural development on the national agenda, but tends to be overshadowed by more dynamic and stronger public-relations efforts in other government agencies.
MAFF Extension Department (ANCA)	<ul style="list-style-type: none"> Staff have been oriented to principles of market economy and are competent to provide training to farmers in business analysis and business planning. 	<ul style="list-style-type: none"> Under-staffed and under-resourced (no mobility). Service provided is reactive and not proactive and more directed towards the better-off farmers who know how to request assistance. Theoretical knowledge but lacks experience of market economy. 	<ul style="list-style-type: none"> Possible provider of extension services to members of farmers' organizations (capacity will need to be reviewed further). 	
Commercial banks		<ul style="list-style-type: none"> Unfamiliar with financial service needs of small farmers. Low farmer credibility. Averse to risk. No experience of microfinance. 	<ul style="list-style-type: none"> Possible providers of financial services to associations and farmers as administrative bank (requires further review). 	



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

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/Threats	Remarks
EDC (microfinance intermediary)	<ul style="list-style-type: none"> • Committed, competent, enthusiastic, business-oriented staff. • Proven capacity to develop and manage microfinance services. 	<ul style="list-style-type: none"> • With present limited coverage in communities, better-resourced people tend to be the main beneficiaries. 	<ul style="list-style-type: none"> • Possible provider of financial services to members of farmers' organizations. 	Symbolic of newly emerging development-minded NGO sector.
Instrument for Structural Policies for Pre-Accession	<ul style="list-style-type: none"> • Committed, competent, dynamic, business-oriented staff. • Proven model of association for milk collection and assistance to farmers, including credit and technical advice. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lack of capital to expand collection centres and provision of credit as desired. 	<ul style="list-style-type: none"> • Potential service provider to expand own operation and replicate model in other areas. 	
SAPARD	<ul style="list-style-type: none"> • Grant funds available to support transformation in agricultural sector, particularly in agro-processing and marketing and support for producers' associations. • Activities and geographical areas selected for programme implementation are priority areas for SAPARD investment. 	<ul style="list-style-type: none"> • Present eligibility criteria restricted to organizations registered under particular laws that restricts access. • No pre-finance facilities are available, making it difficult for small organizations to access funds. • Timing of developing protocols for access particularly for producers' organizations. 	<ul style="list-style-type: none"> • Potential source of grant funds for investment in marketing infrastructure by farmers' organizations if procedural hurdles can be overcome. 	



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

1. Romania has experienced a dramatic increase in rural poverty and social exclusion since the collapse of the command system. As a result, the rural poor now face a less certain future than ever before as the process of agricultural modernization and consolidation continues to gain pace in the new free market economy. On the other hand, the extent and severity of poverty in Romania do not compare with many Asian and African countries that also compete for IFAD resources. IFAD must be very clear about what it hopes to achieve in transition countries and exercise special care to select investments that ensure maximum impact. However, that absolute poverty measures are not always comparable with those in other parts of the world does not mean that IFAD can afford to neglect Romania and other transition countries. Indeed, unlike some parts of the world where the extent of rural poverty can be overwhelming, there are especially good opportunities in the Central and Eastern and the Newly-Independent States for discrete investments to both attract donor and private-sector investments and have a major impact.

2. The investment options developed above and further detailed below present opportunities for IFAD to have a positive impact on poverty reduction while meeting its strategic objectives: (i) strengthening the capacity of the rural poor and their organizations; (ii) ensuring equitable access to resources; and (iii) increasing access to financial assets and markets. Rural poverty reduction has not received adequate attention relative to the large amount of aid channelled to Romania. Developing rural institutions that empower the rural poor, enable them to benefit from new economic opportunities and provide them with a voice in policy dialogue is an important challenge.

3. IFAD is well positioned to play a catalytic role in terms of its ability to innovate and test new approaches to rural poverty reduction. In particular, there is a clear opportunity for IFAD to play an important and innovative role through a programme to develop new market links and democratic local institutions, including producer associations, small-scale agro-processing units, and other types of joint enterprises that help the rural poor to share in the potential benefits of the new market economy and minimize the negative consequences of EU accession. Success in this regard can be measured at the national level by the uptake of project strategies by the Government and donor organizations, including an increased awareness of rural poverty in key policy decisions. IFAD is similarly well positioned to facilitate a dialogue on inclusive development strategies that truly help make transition work for everyone, including the rural poor.

4. The main features of three main project concepts are described in broad terms below to facilitate discussion of investment possibilities with the Government and other stakeholders.

A. Farmer Organizations and Community Support

5. A project of this type would seek to promote new forms of rural association in support of market development, agricultural consolidation and non-farm rural enterprise. This would include legal advisory services, awareness-building and training of local service providers, rural beneficiaries and private traders on the organization, operation and potential benefits of genuine producer-owned and -operated cooperative structures.

6. At the field level, such a project could build on the experience of UNDP's Rural Women in Small Business Project and World Bank's RSDF, which have demonstrated that a process of community facilitation can be an effective way of identifying local priorities and of creating trust in new forms of group cooperation. Targeted communities would be supported with necessary training in essential agricultural and business management skills in carefully selected areas that reflect the group's priorities and are consistent with the Government's strategic development objectives.



7. Beyond an improved understanding and trust in modern cooperative structures, groups might also be helped to develop realistic plans for community-based micro-projects to be financed on a matching-grant basis. Eligible investments might include farm machinery, irrigation equipment, fish farms, dairy and other food-processing systems, handicrafts, agro-tourism and other rural services or whatever is needed to support the new association. Each micro-project would have the objective of helping farmers prepare for EU accession through the development of improved efficiencies and new market linkages and/or by the promotion of new areas of enterprise.

8. Associations and their projects would be carefully followed up to help farmers overcome problems and develop other skills needed to access formal bank credit. To ensure that funds are used to support strategic priorities for agriculture, a number of market studies and feasibility analyses would be necessary. These might be carried out in cooperation with MAFF in order to foster ongoing policy dialogue and ensure the sustainability of project investments.

B. Mountain-Area Development

9. A second type of project that IFAD might reasonably support would be to develop a specific programme to address the distinct challenges faced by mountain area communities. Since market links and new forms of association are also important in these areas, such a project could be designed on the same principles as for the previous project to develop new forms of association through a process of group facilitation, technical advisory services and financing of community-based micro-projects on a matching-grant basis. Because of the fragile natural resource base of mountain areas, support for environmental activities would be an important focus of such a programme.

10. Typical mountain-area farm systems are based on the production of potatoes, cabbage and other short-season food crops, with a large share of arable farmland given over to hay production for feeding livestock during the long winter. Households typically have from one to four dairy cows, one or two pigs raised over a 14-month cycle, and several chickens. Although many farmers produce small surpluses of milk, there is likely to be only one processing unit in the area and so the farmers are forced to accept the price it offers. Mountain farmers also raise sheep, but the collapse of the wool market led to a significant reduction in herd sizes from 150 animals per farmer to as few as five-or-ten today. Sheep are typically fed on mountain pastures during the summer months when cheese-making takes place. The sharp decline in the animal population now threatens the environmental sustainability of this system since grazing is a natural regenerative process.

C. Irrigation Rehabilitation and Support for Water User Associations

11. This project would support the World Bank-financed Irrigation Rehabilitation Project, to be designed in 2003. As with other IFAD projects it is proposed that IFAD should work with the World Bank, which would mainly focus on the rehabilitation of primary and secondary irrigation networks, to **develop local management capacity at the tertiary level** through support for WUAs and farm-level application systems. USAID is already cooperating with the Government on researching and developing an appropriate legal framework for establishing WUAs in Romania, and the rehabilitation of irrigation infrastructure is seen as a national priority.

12. In terms of the potential to support market development, IFAD could also work with WUA members to form market associations. As with the previous project concept, this would also be likely to require considerable **facilitation and support** to develop the necessary skills and collaborative spirit needed for farmers to succeed and trust in new forms of cooperation. Emphasis on **farm management**, including appropriate **models of association**, would also be an important aspect of any marketing component in order for small landowners to receive the maximum benefit.

POTENTIAL FOR COMPLEMENTARY DONOR INITIATIVES/PARTNERSHIPS

Donor/Agency	Nature of Project/Programme	Project/Programme Coverage	Status	Complementarity/Synergy Potential
European Bank for Reconstruction and Development	Investment finance	Various products. Loans, equity finance, trade facilitation, loan guarantees, financing through intermediaries, cofinancing facilities with nationwide coverage.	Ongoing	
EU	Grant funds for investment capital Agricultural policy environment, including market analysis of main commodities	SAPARD programme Twinning Programme	Ongoing	Potential source of grant funds for investment capital if procedural constraints can be overcome.
Food and Agriculture Organization of the United Nations	Policy and strategy development	Agriculture Sector Strategy Project , including formulation of strategies on marketing and processing, and rural credit.	Ongoing	Possible channel for policy dialogue with Government on poverty issues.
German Agency for Technical Cooperation	Promotion of farmers' associations and marketing of vegetables through Bucharest wholesale market project	Technical assistance to ADP Support to farmers' associations includes marketing of vegetables in Bucharest through assembly markets and establishment of producers' associations; promotion of farmers' associations, including milk, pig breeders and vegetable production in the mountain areas.	Ongoing	Strong – potential partner to provide technical assistance and grant funding for investment in marketing infrastructure, building on its ongoing experience with farmers' associations and development of vegetable marketing.
KfW	Credit for small and medium-scale enterprises (SMEs)	Credit project providing line of credit to partner commercial banks for lending to SMEs and provision of technical assistance to banks to develop capacity for lending to the SME sector.	Ongoing	Moderate – possibility of accessing credit funds if new modalities can be developed for lending to farmers' associations, but limited presence of partner banks in proposed programme areas.



POTENTIAL FOR COMPLEMENTARY DONOR INITIATIVES/PARTNERSHIPS (continued)

Donor/Agency	Nature of Project/Programme	Project/Programme Coverage	Status	Complementarity/Synergy Potential
Royal Netherlands Embassy	Supporting investment in dairy industry.			Moderate – has provided support in the past for the instrument for structural policies for pre-accession (ISPA) and may be interested in participating in replicating this successful model.
World Bank	Rural Development Programme focusing on capacity-building of local administration and funding of rural infrastructure.	Supports the development of roads and water/sanitation services in selected poor counties, including Botosani and Dolj.	Approved	Moderate – possible linkage with provision of improved road access to communities targeted for the establishment of farmer's organizations in Botosani and Dolj.
World Bank	Irrigation Rehabilitation Project (IRP) focusing on rehabilitation of primary and secondary irrigation structures and possibly some on-farm irrigation equipment.	Initial pilot areas are Sadova-Corabia scheme (Dolj/Olt counties) and Nicoresti-Tecuci in Galati. Precondition is establishment of WUAs to manage the systems. Negotiating with Government on provision of grant funding for on-farm irrigation equipment.	To be designed in 2003	Proposed IFAD programme would support downstream activities, e.g. marketing assistance within the irrigation rehabilitation areas, and may include funding of on-farm irrigation equipment consistent with the approach negotiated by World Bank.
World Bank	Rural Finance Programme to expand rural lending through commercial banks and leasing companies and to expand microfinance facilities.	Provision of credit line for partner banks to provide loans to rural sector, and support for development of rural branch network. Provision of line of credit to private microfinance providers to expand small loan facilities to rural communities.	Ongoing	Moderate – potential to establish links with this project depends on response from commercial banks, terms of lending and coverage of microfinance providers.
World Bank	Agricultural Support Services Project to support agricultural research and dissemination.	Provides competitive grants scheme for adaptive research and extension projects by public and private sector, including community-based organizations implemented through stringent selection process.	Ongoing	Low – projects accepted are determined by the selection process and hence access to these funds cannot be predetermined.

POTENTIAL FOR COMPLEMENTARY DONOR INITIATIVES/PARTNERSHIPS (continued)

Donor/Agency	Nature of Project/Programme	Project/Programme Coverage	Status	Complementarity/Synergy Potential
World Bank/Council of Europe/Development Bank	RSDF. Community-based matching grants covering three types of investment: (i) rural infrastructure (USD 75 000 max); (ii) income-generating projects (USD 25 000 max); and (iii) urban social services (orphanages, homeless shelters, etc.).	Nationwide coverage with community facilitation in selected impoverished areas.	Ongoing; Phase II recently approved in amount of USD 20 million.	Micro-projects are approved through a rolling selection process and therefore cannot be allocated towards joint projects a priori. Thus, access to these funds cannot be predetermined.
UNDP		Sustainable Livelihood Section		
UNDP/Government of Japan	Empowerment of rural women in Romania, focusing on developing community-based income-generating projects.	Coverage extremely limited; two project sites so far with another two projects to be funded in Phase II.	Ongoing; Phase II recently approved (USD 200 000 Japanese grant through UNDP).	Low
USAID	WUA Development Project to establish and/or strengthen WUAs in the pilot areas of the World Bank's IRP.	Capacity-building of WUAs in Sarova-Corboba and Nicoresti-Tecuci irrigation schemes, and pilot commercialization of farmers.	Ongoing	Strong – potential partner to provide technical assistance in support of the proposed programme.
Japanese International Cooperation Agency	Agricultural Cooperative Development, focusing on cooperative education.	Provision of cooperative education to staff of the National Association for Agricultural Consulting, establishment of eight cooperative training centres in the regions, and development of model cooperatives.	Ongoing	Moderate – potential link to provide capital investment required by the model cooperatives located in the programme area (following review of their selection).





POTENTIAL FOR COMPLEMENTARY DONOR INITIATIVES/PARTNERSHIPS (continued)

1. To become competitive and accede to the EU, Romanian agriculture will need significant reform, including an increase in productivity, investment, land consolidation and the creation of a land market. Crop yields, value-added per worker and fodder/livestock conversion rates are all well below the EU average.
2. Approximately 70% of Romania's exports are destined to countries of the EU, which is also the source of most foreign direct investment. Both politically and economically, preparation for rapid EU accession is one of Romania's main objectives. Romania initiated accession negotiations with the EU at the Helsinki Summit in 1999, and continues to work actively with EU and the donor community with the aim of becoming an EU member by 2007.
3. Although the EU accession process has helped to anchor and justify reform, there are a number of prerequisites that the EU cannot provide, such as adequate institutional capacity to implement laws and regulations, and a political consensus that provides continuity in spite of changes in government. But while the new government has been praised by the EU for its ability to pass legislation vital for EU entry at a much faster rate than its predecessor, such reforms, and indeed the entire accession process, are not necessarily a blueprint for economic transformation and development. In spite of enthusiasm by both the EU and the Romanian Government, neither speedy accession nor economic success can be assured without the necessary attention to institutional development and policy reform. In terms of poverty reduction and social equity, this would particularly call for attention to the deep-seated problems of Romania's rural areas.
4. Much work is still needed to address basic development problems, in addition to the work needed to build up Romania's capacity for enforcing EU regulations and new structures to manage EU policies and subsidy programmes (such as the common agricultural policy).
5. **Support instruments.** Among current EU programmes with a bearing on agriculture that support Romania's drive for accession are: (i) EU Phare for the development of national institutional capacity; (ii) ISPA, for the development of trans-European infrastructure; and (iii) SAPARD, to stimulate private and public investment in agriculture. Once fully on line, total annual disbursements under these programmes could amount to as much as EUR 650 million.
6. Once it joins the EU, Romania would also have access to structural development funds for underprivileged areas, including the Regional Development Fund and the European Agriculture and Guidance Fund. These funds, which were established to support development in regions of member countries with a GDP of less than 55% of the overall EU average, could be of enormous benefit to Romania.
7. **EU Phare.** In Romania, Phare has focused in particular on the institutional capacity-building of the Government to enforce EU regulations. This has included building new government structures to manage EU policies, including subsidies under the common agricultural policy, food safety and veterinary controls and the new SAPARD Agency. The EU Twinning Programme, also funded under Phare, provides technical assistance to MAFF and other ministries.
8. **SAPARD** aims to help accession countries implement the *acquis* related to the CAP, and to support the competitiveness of the sectors concerned, job creation and sustainable economic development in rural areas. Priority is given to operations designed to improve the effectiveness of the market, quality and health standards, with attention to environmental conservation. The SAPARD instrument has been allocated EUR 150 million (USD 136.5 million) for Romania annually through 2006. Unlike Phare, for which the European Commission retained authority over the expenditure of

available funds, the Government of Romania (through its SAPARD Agency) will decide how these funds are to be used.

9. For private investment projects, SAPARD will only finance 37.5% of the total cost of each project. The entrepreneur must provide half of the cash cost of each investment and, of the remaining 50%, SAPARD will fund 75% (37.5% of the total) and the Government 25% (12.5% of the total). Moreover, SAPARD will not provide pre-financing for private investments but will only reimburse projects for money spent in up to five tranches. Because of the pressure to disburse and the requirement that each entrepreneur should contribute substantially to the cost of each project, it is expected that most SAPARD funds will be used in favour of very large investment projects. For public-sector projects, SAPARD will finance 75% of the total cost of each project and the Government will contribute the remaining 25%.

10. **ISPA** is the European Commission's instrument for helping accession candidate countries to comply with EU standards and requirements for the environment and transport. Assistance granted under ISPA contributes to the objectives laid down in the accession partnership agreements for each beneficiary country, and to corresponding national programmes for improving the environment and transport infrastructure sectors. ISPA has an annual budget of about EUR 1.0 billion (USD 910 million), of which around Euro 230 million (USD 209.3 million) is for Romania.

11. **Common Agricultural Policy (CAP).** The EU is a substantial net exporter of agricultural commodities and, as such, market price support in the EU is delivered through export subsidies. For reasons of efficiency, CAP instruments aim at the first stage of processing or wholesaling. For example, intervention prices for cereals are wholesale prices rather than farmgate prices. Therefore, downstream sector market efficiency is important for the transmission of support to agriculture. Direct payments, on the other hand, are coupled to actual area and livestock heads.

12. **Accession costs.** The expected benefits from these processes are substantial, but so are the costs for EU accession: preparation costs, such as incorporation of the *acquis communautaire*, will include substantial costs to create and sustain the administrative capacities to enforce, monitor, supervise and judicially process EU legislation. The European Commission has provided substantial funds (over EUR 2 billion since 1992), a large part of which was intended for adopting and implementing the *acquis communautaire*. However, these resources can only be disbursed if and when the entities responsible for programming, operational management and financial control are at fully capacity and functional. There is therefore a substantial risk that these resources might be lost to Romania unless the institutional capacity to absorb them is developed within a certain timeframe. Transition costs include financial responsibilities that have to be met to prepare specific sectors of the economy for EU membership. For example, according to a European Commission study, the cost of Romanian compliance with EU environmental directives can be estimated at EUR 20 billion. The financial costs of bank restructuring, consolidation and stabilization are also substantial. Similarly, in the agricultural sector, the social costs of transformation could be staggering. Membership costs include Romania's direct contributions to the EU budget, estimated at 1% of GDP. Some 'membership costs' are already applicable – in agriculture this will include the need for cost-sharing of pre-accession instruments such as SAPARD.

Source: European Commission, Bucharest, and World Bank, 2001.s