

a

FIDA

FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

Junta Ejecutiva – 83º período de sesiones

Roma, 1 y 2 de diciembre de 2004

GEORGIA

DOCUMENTO SOBRE OPORTUNIDADES ESTRATÉGICAS NACIONALES

ÍNDICE

	PÁGINA
EQUIVALENCIAS MONETARIAS	iii
PESOS Y MEDIDAS	iii
ABREVIATURAS Y SIGLAS	iii
MAPA DEL PAÍS: UBICACIÓN DE LAS OPERACIONES FINANCIADAS POR EL FIDA	iv
PANORAMA DE LA CARTERA DE PROYECTOS DEL FIDA	v
RESUMEN OPERATIVO	vi
I. INTRODUCCIÓN	1
II. SITUACIÓN ECONÓMICA, SECTORIAL Y DE LA POBREZA RURAL	2
A. Antecedentes de la economía del país	2
B. El sector agrícola	3
C. La pobreza rural	5
D. Limitaciones y oportunidades para reducir la pobreza rural	6
E. Estrategia nacional de reducción de la pobreza	8
III. ENSEÑANZAS DE LA EXPERIENCIA DEL FIDA EN EL PAÍS	8
IV. MARCO ESTRATÉGICO DEL FIDA	10
A. Función estratégica del FIDA y prioridades 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	12
D. Oportunidades para establecer vínculos con otros donantes e instituciones	12
E. Aspectos en que debe centrarse el diálogo sobre políticas	13
F. Medidas encaminadas a mejorar la gestión de la cartera de proyectos	13
G. Programa provisional de préstamos y programa eslabonado de trabajo	14

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 FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS (ANÁLISIS FODA))	3
IV. IFAD’S CORPORATE THRUSTS AS RELATED TO THE PROPOSED COUNTRY PROGRAMME (RELACIÓN ENTRE LAS PRIORIDADES INSTITUCIONALES DEL FIDA Y EL PROGRAMA PROPUESTO PARA EL PAÍS)	5
V. ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT – ONGOING AND PLANNED (ACTIVIDADES EN CURSO Y PREVISTAS DE OTROS ASOCIADOS EN EL DESARROLLO)	6

EQUIVALENCIAS MONETARIAS

Unidad monetaria	=	Lari (GEL)
USD 1,00	=	2,2 GEL
GEL 1,00	=	USD 0,49

PESOS Y MEDIDAS

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

ABREVIATURAS Y SIGLAS

COSOP	Documento sobre oportunidades estratégicas nacionales
ECORI	Europa Central y Oriental y Estados de reciente independencia
ONG	Organización no gubernamental
PDERP	Programa de desarrollo económico y reducción de la pobreza
PIB	Producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

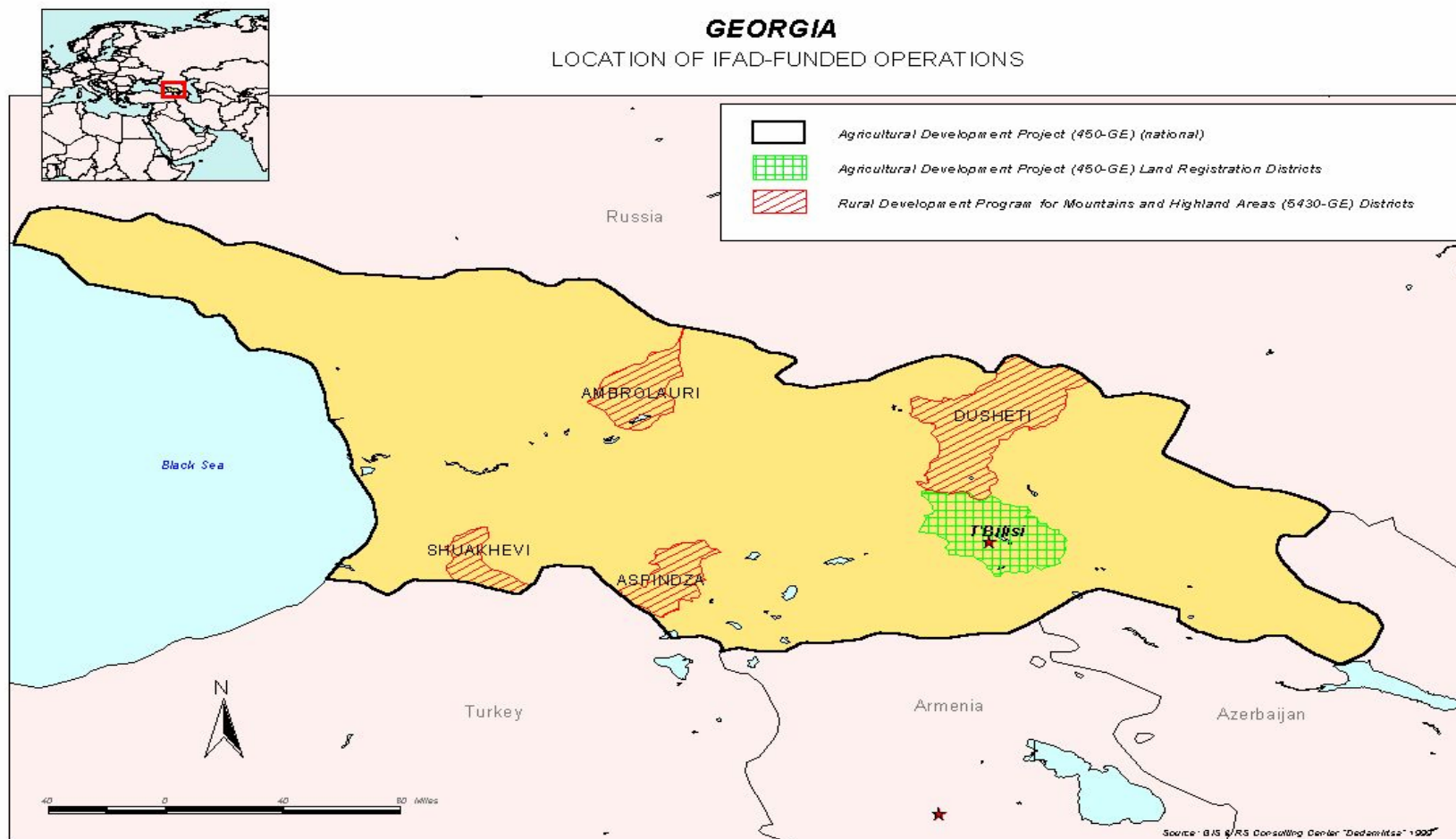
GOBIERNO DE GEORGIA

Ejercicio fiscal

Del 1° de enero al 31 de diciembre

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

IV



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.

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

PANORAMA DE LA CARTERA DE PROYECTOS DEL FIDA

Región: Cercano Oriente y África del Norte

País: Georgia

N.º de identificación	Nombre del proyecto/programa	Institución iniciadora	Institución cooperante	Condiciones del préstamo	Fecha de aprobación por la Junta Ejecutiva	Fecha de efectividad del préstamo	Fecha de cierre actual	Código del préstamo o donación	Moneda	Cuantía del préstamo o donación aprobados	Desembolso (como porcentaje de la cuantía aprobada)
1035	Proyecto de Desarrollo Agrícola	Banco Mundial: AIF*	Banco Mundial: AIF	MF**	30 abr. 97	13 ago. 97	31 dic. 05	G - I - 30 - GE	USD	72 000	0,999
1035	Proyecto de Desarrollo Agrícola	Banco Mundial: AIF	Banco Mundial: AIF	MF	30 abr. 97	13 ago. 97	31 dic. 05	L - I - 450 - GE	DEG	4 700 000	0,721
1147	Programa de Desarrollo Rural en las Zonas Montañosas y las Tierras Altas	FIDA	UNOPS***	MF	13 sep. 00	04 sep. 01	31 mar. 09	G - I - 102 - AZ	USD	80 000	0,869
1147	Programa de Desarrollo Rural en las Zonas Montañosas y las Tierras Altas	FIDA	UNOPS	MF	13 sep. 00	04 sep. 01	31 mar. 09	L - I - 543 - GE	DEG	6 100 000	0,152

* Asociación Internacional de Fomento.

** Muy favorables.

*** Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos.

RESUMEN OPERATIVO

1. El FIDA comenzó sus operaciones en Georgia en 1997 con la cofinanciación del Proyecto de Desarrollo Agrícola, iniciado por la Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial. En 1999, remitiéndose a las semejanzas de la base de recursos naturales para la agricultura y a los problemas comunes, incluidas las limitaciones en materia de comercialización surgidas a raíz de la desintegración de la Unión Soviética, el Fondo formuló un documento conjunto sobre oportunidades estratégicas subregionales para Azerbaiyán y Georgia. En este documento se preveía la prestación de asistencia para la transición de un sistema de planificación centralizada a uno orientado al mercado mediante el establecimiento de políticas y marcos institucionales en favor de los pobres. En 2002 el FIDA decidió revisar sus estrategias operacionales en Azerbaiyán y Georgia y preparar un documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) para cada país.

2. La estrategia de reducción de la pobreza del Gobierno de Georgia se expone en el Programa de desarrollo económico y reducción de la pobreza (PDERP), publicado en junio de 2003 y en el que se hace especial hincapié en el crecimiento económico como principal motor de la expansión del empleo y posterior reducción de la pobreza. Se fijan metas concretas para el crecimiento económico (tasas anuales de crecimiento del producto interno bruto entre el 5% y el 8%) y se prevé para 2015 una reducción de la pobreza extrema del 14% a un porcentaje situado entre el 4% y el 5%, y de la pobreza en general, del 52% a un porcentaje situado entre el 20% y el 25%. Para alcanzar estos objetivos, el PDERP se centra en la formulación de programas encaminados a mejorar la gestión de los asuntos públicos, crear un entorno macroeconómico estable y un clima favorable a la actividad económica, impulsar el desarrollo humano, reducir la vulnerabilidad de los pobres mediante redes de seguridad mejor orientadas y desarrollar sectores prioritarios de la economía, como los de la energía, el transporte, las comunicaciones y la agricultura, protegiendo al mismo tiempo el entorno natural.

3. **Las prioridades en la ayuda del FIDA.** El COSOP propuesto (2004-2009) aprovecha y respalda la estrategia de reducción de la pobreza de Georgia expresada en el PDERP. Su objetivo es mejorar la capacidad productiva de la población rural pobre, ampliar el acceso de ésta a los mercados de productos e incrementar su participación en el valor de mercado de los productos mediante la potenciación de la capacidad de acción de la mujer rural y la incorporación de las cuestiones de género en todas las actividades de los proyectos, promoviendo al mismo tiempo la conservación de los recursos naturales. Este documento responde a los objetivos estratégicos del FIDA de reforzar la capacidad de los pobres de las zonas rurales y fomentar un acceso más equitativo a los recursos naturales productivos, los activos financieros y los mercados. También existen vínculos estrechos entre este COSOP y las prioridades de la estrategia subregional para los países de Europa Central y Oriental y los Estados de reciente independencia.

4. Las principales prioridades normativas del nuevo COSOP consisten en reactivar la agricultura e incorporarla en la economía de mercado mediante un desarrollo de los **vínculos con el mercado** que refuerce las posibilidades comerciales de los pequeños agricultores. El COSOP también prevé respaldar las actividades encaminadas a establecer mecanismos institucionales apropiados (con miras al establecimiento de empresas pequeñas y medianas de clasificación, envasado y elaboración, así como de organizaciones de agricultores) que faciliten la creación de sistemas de comercialización más eficientes, transparentes y remunerativos para colocar la producción de los pequeños agricultores. A este respecto, las asociaciones con donantes más orientados al mercado y con el sector privado serán fundamentales para abordar la ardua tarea de reestructuración, rehabilitación e inyección de nuevo capital en las actividades de elaboración y comercialización de productos agrícolas.

5. El FIDA también seguirá prestando apoyo a determinadas inversiones destinadas a **mejorar la productividad en las explotaciones**. Aún es necesario promover el acceso de los pequeños agricultores y los agricultores desfavorecidos a semillas mejoradas, servicios veterinarios y

asesoramiento en el marco de las actividades de extensión. Las inversiones del FIDA no se centrarán únicamente en la producción agrícola primaria, sino que también abarcarán otras esferas de la economía rural y prestarán apoyo a **sectores distintos de la agricultura**, por ejemplo la elaboración en pequeña o mediana escala de productos agrícolas, la prestación de servicios agrícolas y otros tipos de actividades económicas rurales; en estas esferas existen algunas de las oportunidades más interesantes para impulsar el crecimiento y crear los nuevos mercados que se necesitan para reducir la pobreza. El FIDA orientará sus intervenciones a estas empresas previendo la prestación de servicios financieros apropiados y de asistencia técnica. También seguirá asignando alta prioridad al desarrollo de los **servicios financieros rurales** como condición previa fundamental del crecimiento económico sostenible. Si bien ya ha concluido la distribución de la mayor parte de las tierras de las grandes explotaciones estatales y cooperativas, es esencial crear **asociaciones de agricultores** que puedan agrupar a los pequeños productores para promover el desarrollo agrícola y reducir la pobreza. Estas agrupaciones facilitarán la gestión de los recursos agrícolas al realizar economías de escala, reducir los costos de transacción, conceder crédito rural y potenciar la capacidad de negociación en el mercado. La formación y promoción de organizaciones de base comunitaria como promotoras del cambio es un elemento básico de la estrategia del FIDA orientada a los pobres de las zonas rurales, en particular los campesinos sin tierras, los pequeños agricultores y las mujeres. En consecuencia, las actividades de **desarrollo comunitario** encaminadas a organizar, fortalecer y potenciar la capacidad de acción de los agricultores, los pobres de las zonas rurales y las mujeres serán una parte integrante de la estrategia.

6. **Principales oportunidades de intervención mediante proyectos.** Durante los próximos cinco años la labor del FIDA en Georgia se seguirá centrando en la pobreza rural. Se trata de una opción coherente basada en la experiencia adquirida por el Fondo en la transformación del sector agrícola desde que inició sus intervenciones después del desmembramiento de la Unión Soviética. En el caso de las zonas montañosas y las tierras altas, el FIDA y el Gobierno se han comprometido a ejecutar un programa a largo plazo que abarque hasta tres proyectos consecutivos durante un período de 12 a 15 años. En las tierras bajas, el Proyecto de Desarrollo Agrícola ha aportado una contribución muy apreciada al proceso de privatización y registro de tierras y ha mejorado las perspectivas de desarrollo del mercado de bienes raíces. También ha contribuido a introducir los conceptos y mecanismos del crédito rural, así como a promover formas incipientes de organización, participación y desarrollo a nivel comunitario. Es necesario actuar con urgencia para consolidar estas intervenciones y darles más impulso a fin de lograr resultados fructíferos.

7. **Aspectos en que debe centrarse el diálogo sobre políticas.** Para transformar la economía de planificación centralizada en una economía de mercado es preciso adoptar importantes decisiones normativas e introducir los cambios correspondientes en el marco jurídico. Estas decisiones normativas y sus manifestaciones jurídicas determinan directamente cambios importantes en la distribución de los derechos de propiedad (por ejemplo, sobre la tierra), la estructura de incentivos a la producción y la inversión, el comportamiento social de las personas y las comunidades, y los objetivos en materia de reducción de la pobreza. A medida que se adquiere experiencia en la ejecución de los proyectos y se aclara la situación política y socioeconómica, es necesario reexaminar y ajustar las políticas y la legislación. El FIDA aunará esfuerzos con otros donantes a fin de apoyar el establecimiento de un programa para el diálogo sobre políticas que aproveche los proyectos como oportunidades para impulsar ese diálogo en lo que respecta al acceso a los mercados financieros o de otra índole (en particular, los mercados de productos) y a las cuestiones relacionadas con la privatización de las tierras. El FIDA y otros donantes realizan serios esfuerzos para introducir el concepto de crédito entre los agricultores, crear posibilidades de ofrecer garantías prendarias mediante la privatización de las tierras y el desarrollo de mercados de bienes raíces, establecer diversas modalidades de financiación rural y solicitar el apoyo y la participación de la sociedad civil (asociaciones de usuarios, cooperativas y asociaciones de crédito y organizaciones no gubernamentales), así como alentar las inversiones para mejorar la competitividad y las posibilidades de comercialización de los productos agrícolas.

8. **Programa provisional de préstamos.** El programa del FIDA en Georgia se seguirá centrando en los dos sistemas de subsistencia más importantes: las zonas montañosas y las tierras bajas situadas entre el Gran Cáucaso y del Pequeño Cáucaso. El Fondo procurará mantener un máximo de dos operaciones en curso simultáneamente, una en cada sistema. Sobre la base de las previsiones actuales del sistema de asignación de recursos basado en los resultados, Georgia reunirá los requisitos para plantear una hipótesis básica en materia de préstamos situada entre USD 8 millones y USD 10 millones cada seis años, cuantía que permitirá financiar el préstamo para un proyecto. La mejora del marco general de las políticas e instituciones, del marco de políticas sectoriales y de los resultados de la cartera, permitirá aplicar una hipótesis de aumento de los préstamos con arreglo a la cual la cuantía indicada podría concederse cada cuatro años.

9. En el Programa de Desarrollo rural en las Zonas Montañosas y las Tierras Altas se prevé una segunda fase que empezará a prepararse en el momento de realizar la evaluación a mitad de período, prevista para el cuarto año de la primera fase en curso (2006). Se llevará a cabo un seguimiento estrecho de este calendario para aprovechar las posibilidades de acelerar el proceso de preparación teniendo en cuenta el ritmo de ejecución, el impacto, la sostenibilidad y la demanda de los usuarios en relación con las inversiones y los servicios del programa. Con respecto a las zonas de riego y de secano de las tierras bajas, en este COSOP se prevé la preparación de un proyecto encaminado a potenciar el papel de los agricultores como productores privados, aumentar la productividad agrícola y la demanda efectiva, e introducir mejoras con respecto a los precios de los productos y la parte de éstos que reciben los agricultores, aprovechando la experiencia adquirida en el marco del Proyecto de Desarrollo Agrícola, que, según se prevé, concluirá a finales de 2005.

GEORGIA

DOCUMENTO SOBRE OPORTUNIDADES ESTRATÉGICAS NACIONALES

I. INTRODUCCIÓN¹

1. El FIDA comenzó sus operaciones en Georgia en 1997 cofinanciando el Proyecto de Desarrollo Agrícola, iniciado por la Asociación Internacional de Fomento, del Banco Mundial. Su objetivo estratégico era aumentar la productividad agrícola en Georgia prestando apoyo para la transformación del sector agrícola de un sistema de planificación centralizada a uno basado en los principios de la economía de mercado a fin de que los agricultores pudieran acceder a mercados financieros rurales.

2. En 1999, remitiéndose a las semejanzas en la base de recursos naturales para la agricultura y a los problemas comunes, incluidas las limitaciones en materia de comercialización, surgidos a raíz de la desintegración de la Unión Soviética, el FIDA formuló un documento conjunto sobre oportunidades estratégicas subregionales para Georgia y Azerbaiyán. En esa estrategia se prevé la prestación de asistencia para la transición de un sistema de planificación centralizada a uno orientado al mercado estableciendo al mismo tiempo políticas y marcos institucionales en favor de los pobres. Los objetivos prioritarios establecidos en ese documento sobre oportunidades estratégicas subregionales abarcan el fomento de la competitividad del sector agrícola, la diversificación de las fuentes de ingresos mediante actividades remunerativas en sectores distintos de la agricultura, la creación de organizaciones rurales participativas y organizaciones de base comunitaria, y la ampliación del acceso a la financiación rural. Se hace hincapié en la función catalizadora del FIDA para iniciar, experimentar y apoyar las medidas y actividades que han de ejecutarse a fin de establecer sistemas de producción y comercialización eficientes y eficaces.

3. En el marco del documento sobre oportunidades estratégicas subregionales, el FIDA preparó su segunda intervención en Georgia: el Programa de Desarrollo Rural en las Zonas Montañosas y las Tierras Altas. Este programa a largo plazo se centra en las zonas montañosas y las tierras altas de escasos recursos agrícolas y condiciones ambientales frágiles. La meta general de este programa consiste en prestar asistencia a la población de las zonas montañosas para mejorar su nivel de vida protegiendo al mismo tiempo la base de recursos naturales y el medio ambiente.

4. En 2002 el FIDA decidió revisar sus estrategias operacionales en Azerbaiyán y Georgia y elaborar un documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) para cada país. La formulación del COSOP relativo a Georgia se basó en un proceso de consulta dinámico e iterativo. El 14 de diciembre de 2002 se celebró un taller sobre el COSOP en Tbilisi. La finalidad del taller era exponer el marco conceptual y las prioridades de la estrategia propuesta para el país, celebrar consultas y dialogar con los principales interesados directos y asociados para obtener retroinformación, promover la participación y la asunción a nivel local de la estrategia propuesta y validar el marco conceptual, su pertinencia y sus posibilidades de aplicación.

5. El taller contó con la participación de altos representantes del Gobierno, entre los que se encontraba el Viceministro de Agricultura. También asistieron 50 participantes en representación de diversos organismos gubernamentales, de la población pobre y de sus organizaciones, de grupos de mujeres, de donantes, de diversas ONG y de otras organizaciones de base comunitaria. Los debates del taller se iniciaron con un examen del *Informe del FIDA sobre la pobreza rural en el año 2001*, el nuevo *Marco Estratégico del FIDA (2002-2006)* y la estrategia regional para la subregión de Europa Central y Oriental y los Estados de reciente independencia (ECORI). A continuación se realizaron exposiciones sobre el Programa de desarrollo económico y reducción de la pobreza de Georgia y las

¹ En el apéndice I figura información adicional.

prioridades estratégicas del sector agrícola, así como acerca de las enseñanzas extraídas de las operaciones apoyadas por el FIDA en ese país. Sobre la base de estas exposiciones se llevó a cabo el debate acerca de la estrategia propuesta por el FIDA para Georgia. Hubo un consenso general con respecto a los principales elementos de esa estrategia para el país y al programa del diálogo sobre políticas. Se expresó sumo reconocimiento por el compromiso del FIDA de prestar apoyo a Georgia en su lucha contra la pobreza rural.

II. SITUACIÓN ECONÓMICA, SECTORIAL Y DE LA POBREZA RURAL

A. Antecedentes de la economía del país

6. Georgia está situada en Europa Oriental y tiene una superficie de 69 700 km². Su territorio linda con la Federación de Rusia, Azerbaiyán, Armenia y Turquía, y al oeste con el Mar Negro. Según las estimaciones, en 2001 tenía 5,22 millones de habitantes; entre 1995 y 2001 registró una tasa de crecimiento anual negativa de -0,4%. La tasa de urbanización es alta: en 2000 el 55% de la población —1,5 millones de personas (27%)— vivía en Tbilisi, la capital del país. La esperanza de vida es de 73 años. El nivel de educación es alto y las personas con estudios postsecundarios representan el 17,5% de la población.

7. Georgia alcanzó la independencia en abril de 1991, tras el desmembramiento de la Unión Soviética. El proceso distó mucho de ser tranquilo, ya que a raíz de esa transformación se produjeron perturbaciones políticas, una guerra civil, la secesión de facto de algunas regiones y el deterioro de los ingresos y del sistema de protección social. Durante el período comprendido entre 1980 y 1993, el producto material neto real disminuyó en un 77%, aproximadamente. El desempleo urbano se situó por encima del 20%. Como resultado de la guerra en Abjasia muchas personas se convirtieron en desplazados internos cuyas necesidades de apoyo humanitario sobrepasaron la capacidad del país. En 1994 la tasa de inflación mensual fue superior al 50%; en 1995 la producción agrícola se había reducido a la mitad en comparación con la de 1990 y Georgia tuvo que recurrir a las importaciones para satisfacer el 80% de sus necesidades de cereales. Sin embargo, en esa época de dificultades, la agricultura contribuyó a compensar la falta de empleo en otros sectores de la economía. El sector de la elaboración de productos agrícolas, creado para atender los mercados muy integrados de la antigua Unión Soviética, no era eficaz en función de los costos, utilizaba tecnologías obsoletas, no contaba con suficientes inversiones y se vio afectado por la falta de repuestos y la interrupción de las rutas comerciales. Esto condujo a una paralización de las actividades y al desmoronamiento de los servicios sociales.

8. En 2001 Georgia ocupaba el puesto 81º en la clasificación de países con arreglo al índice de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En una primera etapa su economía registró un retroceso del 77% con respecto a los niveles de 1990, pero posteriormente tuvo una recuperación parcial y se aproximó al 60% de los niveles anteriores a dicho año. En 2001 el producto interno bruto (PIB) per cápita fue de USD 590 (unos USD 2 660 en paridad de poder adquisitivo). Actualmente, cerca del 45% de la población vive por debajo de la línea de pobreza. Sin embargo, el sector no estructurado es muy importante y, según las estimaciones, representa el 30% de la economía. De hecho, las encuestas de hogares han indicado que los gastos por hogares reflejan unos ingresos disponibles superiores a los declarados por las personas encuestadas. Alrededor del 25% de los trabajadores tienen un segundo empleo.

9. Recientemente, la economía ha mejorado considerablemente. La tasa de crecimiento, que era del 1,7% en 1998, aumentó al 3,7% en 2000 y al 4,8% en 2001. En 1993 una nueva moneda, el lari (GEL), sustituyó al rublo con un tipo de cambio de GEL 1,0/USD 1,0. En 1995 se aplicó con resultados satisfactorios un programa de estabilización encaminado a estabilizar los precios, liberalizar los mercados y ajustar el tipo de cambio. Desde entonces se aplica un régimen de flotación

dirigida. En noviembre de 1996 el tipo de cambio era de GEL 1,27/USD 1,0, mientras que en junio de 2001 se situó en GEL 2,2/USD 1,0. Las tasas de inflación siguieron bajando hasta situarse en una media anual del 4,6%, aproximadamente (2001).

10. El crecimiento de la economía dependió en gran medida de las actividades de empresas mixtas de elaboración de productos agrícolas (en particular la vinicultura), al comercio y al turismo. Durante varios años del decenio de 1990 la principal exportación de Georgia fue la chatarra, lo cual guarda relación con el desmantelamiento de los grandes complejos industriales de la era soviética. En el futuro, la inversión extranjera directa en el sector del transporte de petróleo y el cobro de derechos por el tránsito del petróleo de Azerbaiyán hasta el Mar Negro serán factores que incidirán en el desarrollo. En particular se prevé que la construcción del oleoducto tenga repercusiones importantes en el crecimiento de la economía y el aumento de las oportunidades de empleo para una población con alto nivel de capacitación.

B. El sector agrícola

11. Georgia es un país de una enorme diversidad natural que presenta condiciones adecuadas para producir una amplia variedad de cultivos anuales y perennes, así como para la cría de ganado. En la actualidad, el sector agrícola representa el 20%, aproximadamente, del PIB y proporciona empleo a más del 50% de la población. La agricultura es el principal sector exportador de Georgia y en 2001 supuso una entrada de divisas de unos USD 91,2 millones (GEL 196,1 millones), que representaron el 28%, aproximadamente, del total de las exportaciones. Debido al tamaño y la importancia de la agricultura en la generación de empleo, la evolución de este sector ha tenido consecuencias importantes en el crecimiento y la prosperidad del país en general. Al igual que en otros países de la subregión de ECORI, la agricultura y las actividades relacionadas con este sector suelen ser las únicas fuentes de ingresos de la población rural, de manera que su crecimiento es una de las pocas posibilidades que existen actualmente para reducir la pobreza en esas zonas.

12. Cuando Georgia formaba parte de la Unión Soviética, su economía sufrió una transformación de una economía dominada por la agricultura de subsistencia a una basada en la industria pesada, las masivas subvenciones estatales y los mercados protegidos para productos agrícolas especiales, como el té, los cítricos, las papas tempranas, el vino, el agua mineral, el coñac, las frutas en conserva y las legumbres y hortalizas frescas. En cambio, Georgia tenía que importar más del 50% de los cereales que necesitaba, el 60% de los productos lácteos y el 33% de la carne. Al final de la era soviética, la participación de Georgia en el comercio entre repúblicas de alimentos y otros productos agrícolas superaba el 10% y el valor de sus exportaciones agrícolas era 1,7 veces mayor que el de sus importaciones de alimentos. Toda la producción agrícola se realizaba en grandes explotaciones estatales o cooperativas (los *sovjoçes* y *koljoçes*) teniendo en cuenta más las ventajas climáticas específicas que el costo y la eficacia. El agua de riego procedía de grandes estaciones de bombeo y la producción ganadera estaba organizada en explotaciones muy extensas de gestión centralizada.

13. Al derrumbarse este sistema de economía centralizada, Georgia regresó de hecho a la agricultura de subsistencia. Según estudios recientes, el 83% de la población rural depende totalmente de sus propias explotaciones y un hogar medio consume el 73% de lo que produce. La producción total se redujo en más del 50% con respecto al período previo a la independencia y en algunos sectores la producción (en particular de cítricos y frutas de clima templado) acusó una disminución de más del 85%. Únicamente en el caso de los cereales básicos y las papas se mantienen los niveles de producción anteriores y ahora Georgia es un importador neto de productos agrícolas: en 2001 se registró un amplio déficit comercial en este sector, que ascendió a USD 54,2 millones (GEL 116,5 millones), aproximadamente. El país sigue dependiendo de las importaciones de cereales, productos lácteos y productos cárnicos para satisfacer más del 50% de su demanda total de alimentos.

14. A comienzos de 1992 Georgia inició un programa de reforma agraria; ese mismo año se asignaron parcelas a agricultores privados; en 1996 el Gobierno estableció un programa de arrendamiento de tierras. Como resultado de la aplicación de estos programas la mayor parte de las tierras de labranza pasó a ser propiedad de entidades privadas o se puso a disposición de éstas en régimen de arrendamiento (el 57% y el 27%, respectivamente). El resto de las tierras —la mayor parte de los pastos y otros tipos de tierras agrícolas— sigue estando bajo el control directo del Gobierno.

15. Al igual que en otros países de la subregión de ECORI, la distribución de tierras a propietarios individuales dio lugar a una extrema fragmentación del suelo. La legislación actual limita la propiedad privada a parcelas de 1,5 ha y, según la ubicación, la superficie media de las explotaciones en Georgia varía entre 0,75 ha y 1,25 ha por familia, generalmente divididas en parcelas (de dos a cuatro) que a veces se encuentran a varios kilómetros de distancia. En algunas zonas, en particular en las dedicadas al cultivo del té en la región occidental del país, se han distribuido muy pocas tierras a propietarios privados que ya disponían de huertos entregados durante el período soviético. Una gran parte de los actuales propietarios de tierras son antiguos trabajadores industriales que emigraron de las ciudades tras el derrumbamiento del sector industrial y carecen de experiencia en materia de producción agrícola. Como consecuencia del pequeño tamaño de las parcelas y del costo elevado y la mala calidad de los fertilizantes y los productos agroquímicos, la mayor parte de los propietarios de tierras tienen una producción muy limitada, principalmente para consumo doméstico.

16. El programa de arrendamiento de tierras de Georgia es un instrumento oficial mediante el cual los agricultores privados pueden complementar las parcelas que se les distribuyeron inicialmente. De esta manera, unas 40 000 personas arriendan actualmente cerca de 240 000 ha de tierras estatales, lo cual representa un promedio de 6 ha por persona. La mayor parte de estos agricultores contratan el uso de tierras adicionales para producir excedentes destinados al mercado y, en consecuencia, su utilización de los insumos comprados suele ser más intensa y eficiente que en el caso de los pequeños agricultores que practican la agricultura de subsistencia. En el marco de un tipo de gestión más desarrollada, un total de 540 000 ha de tierras estatales se arriendan a empresas privadas, incluidas sociedades anónimas, como vinicultores, elaboradores de té y otros inversores en gran escala que cultivan cereales para consumo interno. La superficie media de las tierras arrendadas por estas entidades jurídicas es de 100 ha, aun cuando algunas explotaciones son mucho más extensas y pueden tener más de 500 ha. Al contar con más oportunidades para realizar economías de escala efectivas, estas grandes unidades tienden a estar totalmente mecanizadas (si bien con vieja maquinaria soviética) y a utilizar al menos algunos fertilizantes y productos agroquímicos.

17. En la mayor parte de las zonas rurales hay actualmente días de mercado a los que concurren residentes locales, pequeños agricultores, comerciantes de las ciudades y acopiadores de productos agrícolas para las pocas industrias de elaboración que aún quedan en el país. Sin embargo, en estos mercados la competencia puede ser muy reducida porque la mayor parte de los compradores (en especial comerciantes y acopiadores) ofrecen los mismos precios con pocas diferencias en función de la calidad. Según se ha informado, algunos mercados tal vez estén controlados por delincuentes interesados en desalentar la competencia e impedir que exista transparencia en la formación de los precios. Pequeñas cantidades de productos agrícolas se venden mediante “contratos” prenegociados (en especial los relativos a la uva, las legumbres y hortalizas y la papa de siembra), pero en esos acuerdos, que suelen ser officiosos, no se prevé el suministro de insumos. La mayor parte de los otros productos agrícolas se comercian en puestos situados al borde de los caminos o son objeto de trueque entre vecinos.

18. Las principales exportaciones relacionadas con la agricultura de Georgia son el vino, los cítricos, los frutos secos, el té, el agua mineral, los jugos de frutas y otras bebidas. Los principales productos agrícolas de importación son el trigo y la harina de trigo, junto con el tabaco. Salvo algunas excepciones notables en los sectores del agua mineral, la producción de avellanas y, en menor medida, el vino y los jugos de frutas, son muy pocas las empresas que exportan productos a mercados distintos

de los tradicionales en la antigua Unión Soviética. Los principales interlocutores comerciales de Georgia son Rusia y Turquía, y en el comercio agrícola los más importantes son Armenia, Azerbaiyán, Rusia y Ucrania.

19. Una limitación básica con que tropieza actualmente el sector agrícola de Georgia para desarrollar nuevos mercados de exportación es la falta de demanda de la actual gama de productos agrícolas y la ineficiencia de la agroindustria para adaptar su producción y comercialización a la nueva demanda. La crisis financiera que registró Rusia a finales de los años noventa puso de relieve el inconveniente que supone la excesiva dependencia de un solo mercado. Además, los mercados cerrados de la antigua Unión Soviética se han abierto a la competencia de los países occidentales y sus propios consumidores exigen cada vez más productos de alta calidad. Es evidente que la concentración de las exportaciones en un número limitado de mercados inestables no representa una buena estrategia para los exportadores georgianos. Si no se logra introducir cambios importantes en la calidad y comercialización de los productos de exportación georgianos, éstos no tardarán mucho en dejar de ser competitivos incluso en los mercados tradicionales de la antigua Unión Soviética.

20. En julio de 2000 Georgia se convirtió en la cuarta república ex soviética que se adhirió a la Organización Mundial del Comercio. Si bien esto puede contribuir a ampliar su acceso a nuevos mercados de exportación, los problemas básicos relacionados con los bajos niveles de calidad, la falta de fiabilidad en el suministro y el cierre y la inseguridad de las vías de transporte seguirán limitando las oportunidades de comercio internacional y desarrollo de nuevos mercados.

21. En los últimos años se han registrado diversos cambios que contribuyen a crear un entorno más favorable al crecimiento del sector agrícola. Entre ellos figuran la liberalización de los precios de los productos agrícolas en el mercado interno, el establecimiento de un régimen comercial relativamente liberal y la supresión casi completa de las subvenciones a los insumos y la producción. No existen irregularidades importantes en el régimen fiscal aplicable a la agricultura que puedan provocar distorsiones en la producción del sector. Por otra parte, las subvenciones directas que se concedían en el pasado eran pequeñas y, por lo general, se limitaban a pequeños programas de préstamos destinados a los productores de uva y de té, que se beneficiaban de tipos de interés subvencionados. Sin embargo, la contribución territorial y las rentas sobre las tierras son fuentes importantes de ingresos fiscales locales y su incremento en el futuro podría influir en las decisiones en materia de producción.

22. Si bien en general se han aprobado disposiciones civiles que abarcan las prácticas comerciales, los organismos judiciales encargados de aplicarlas carecen de financiación adecuada y la corrupción, según gran parte de la comunidad empresarial, está muy difundida. Es evidente que el fortalecimiento de las instituciones y del estado de derecho son condiciones previas para el desarrollo sostenible de los mercados. El nuevo gobierno que entró en funciones a finales de 2003 ha incluido entre sus prioridades la lucha contra la corrupción.

C. La pobreza rural²

23. La crisis económica registrada a partir de 1990 fue gravísima. El PIB per cápita se redujo de USD 1 967 en 1990 a USD 590 en 2001. Una consecuencia importante del desmoronamiento de la economía ha sido la drástica reducción de la demanda de mano de obra, con el consiguiente aumento del desempleo. Se redujo el empleo en el sector público (ya que desaparecieron los puestos de trabajo garantizados por el Estado) y surgió un mercado de trabajo no estructurado y muy poco reglamentado, que, sin embargo, no ha creado suficientes puestos de trabajo en el sector privado.

² Este análisis se basa en el documento provisional de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP provisional) publicado por el Gobierno de Georgia en diciembre de 2000 y en el informe nacional sobre desarrollo humano 2001/2002 del PNUD. El documento final, ahora denominado Programa de desarrollo económico y reducción de la pobreza, se publicó en agosto de 2003.

24. En el informe nacional sobre desarrollo humano 2001/2002 del PNUD figuran los datos más recientes sobre la pobreza. En ese documento se indica que en el período indicado el índice de recuento de la pobreza (es decir, el número de hogares situados por debajo de la línea de pobreza) de Georgia era del 45%. Sin embargo, existían variaciones estacionales importantes: del 51% en invierno al 41% en verano. En invierno había un 3% más de pobreza en las zonas rurales que en las urbanas, mientras que en verano los pobres de las zonas rurales superaban en un 4,5% a los de las urbanas; sin embargo, entre los extremadamente pobres, el índice de recuento de las zonas urbanas superaba en un 4% al de las rurales. La estacionalidad era un factor muy importante en el caso del índice de recuento de la pobreza urbana (56% en invierno y 36% en verano). La pobreza extrema afectaba al 13% de la población en invierno y descendía al 8% en verano.

25. No resulta sorprendente que en la distribución del gasto de los más pobres se observe un mayor desembolso para la adquisición de alimentos en verano, porque en invierno esos hogares reorientan sus recursos a satisfacer sus necesidades prioritarias no relacionadas con la alimentación, como la calefacción. La falta de suministro de electricidad es un problema importante en todas las zonas rurales y afecta en particular a los más pobres en invierno. Durante esa estación la media del suministro diario en las zonas rurales sólo es de una o dos horas. Obviamente, el mayor nivel de suministro se registra en Tbilisi, pero incluso en la capital hubo sólo seis horas de suministro diario en el invierno de 2001. Si bien el índice de recuento de la pobreza es superior en las zonas rurales, la desigualdad es mayor en las urbanas.

26. Existen diferencias importantes en los niveles de pobreza según la composición de los hogares. El grupo que registra el porcentaje más alto de pobres es el de los pensionados con hijos (75%), mientras que la menor incidencia de la pobreza se da entre las parejas sin hijos (40%). Los índices correspondientes a los hogares encabezados por mujeres con hijos y a los adultos solteros en edad de trabajar son del 59% y el 54%, respectivamente. Por lo tanto, en general, el número de adultos que reciben o generan ingresos en los hogares determina el nivel de pobreza, ya que en los hogares en los que una sola persona recibe ingresos y el resto depende de ella son comparativamente más pobres.

27. La encuesta oficial de hogares de 2001 contiene datos interesantes sobre los temas que preocupan a las personas y sus ideas acerca de las causas de la pobreza. Las principales preocupaciones se referían al desempleo (24% de los encuestados), la corrupción (19%), la pobreza (16%), la inestabilidad política (12%) y el bajo nivel de ingresos (10%). A lo sumo el 5% asignaba prioridad a los problemas étnicos, la delincuencia, el medio ambiente y la contaminación, el alto nivel de los precios, la atención de salud y la educación. Esto pone de manifiesto la importancia que tiene para la población los problemas del desempleo, la pobreza y los ingresos. El alto grado de preocupación expresado con respecto a la corrupción indica que se establece una relación entre el buen gobierno y la situación del empleo.

D. Limitaciones y oportunidades para reducir la pobreza rural

28. Las principales causas de la difusión generalizada de la pobreza rural en los últimos años fueron el cierre de las industrias de elaboración y el desmoronamiento de los mercados de productos, junto con la incapacidad para mantener la productividad de la tierra, el abandono de la rotación de cultivos, la pérdida de variedades de semillas mejoradas para cultivos extensivos y fruticultura (en particular, uva y cítricos). Además, los agricultores no tienen posibilidades de aplicar paquetes técnicos apropiados y ofrecer las tierras como garantía prendaria para obtener créditos que les permitan financiar inversiones agrícolas. La desintegración del sistema de suministro de insumos, junto con la falta de capacidad de gestión de los trabajadores agrícolas que han pasado a ser agricultores, son factores que también explican la rapidez con que se redujo la producción comercial.

29. **Diferencias de género.** La vasta transformación socioeconómica que se produjo en Georgia después del desmembramiento de la Unión Soviética afectó la estructura de la economía, los niveles de vida y la relación entre los hombres y mujeres. En este contexto se teme que los progresos hechos en materia de género durante la etapa previa a la transición pueden verse socavados y que este proceso haya afectado de manera diferente a los hombres y a las mujeres. Si bien unos y otras son iguales ante la ley, en la práctica, la familia georgiana es muy patriarcal y aún se sigue viendo a las mujeres como amas de casa. Éstas participan en pie de igualdad en la toma de decisiones en los hogares, pero su actuación en el espacio público es mínima. La disminución de las prestaciones de apoyo a las familias (como los servicios de guarderías para los hijos de las trabajadoras) ha limitado las posibilidades de que la mujer trabaje y contribuya a los ingresos familiares. La reducción de los servicios de ayuda a las mujeres y los niños y la intensidad del esfuerzo exigido en el trabajo han supuesto una presión adicional sobre el tiempo de que disponen las mujeres y han aumentado su nivel de estrés. Además, está claro que las mujeres no se benefician plenamente del proceso de privatización y liberalización de la economía.

30. Las diferencias de género en relación con la pobreza son evidentes en la esfera del empleo, ya que los hombres tienen más acceso que las mujeres a los puestos bien remunerados. El 35% de las mujeres perciben sueldos mensuales que varían entre GEL 31 y GEL 60, mientras que sólo el 23% de los hombres pertenecen a esa categoría salarial; en cambio, el 1% de las mujeres perciben sueldos mensuales de más de GEL 600, mientras que el 4% de los hombres tienen ese nivel de remuneración. También existen diferencias de género regionales: en Adjara hay más hombres que mujeres entre las personas extremadamente pobres, mientras que en Mtskheta-Mtianet y Kakheti se da la situación contraria y es cuatro veces más probable que entre las personas que se encuentran en esa situación haya más mujeres que hombres.

31. Las mujeres rurales dedican la mayor parte del día a las tareas del hogar, incluido el cuidado de los niños y las personas de edad, y participan activamente en las labores de cultivo, escarda, cosecha y recolección, en particular de legumbres y hortalizas. También se dedican a la cría de ganado y la elaboración tradicional de productos agrícolas y lácteos. Esta última actividad ha ido cobrando importancia para la subsistencia del hogar a medida que se han reducido los ingresos en efectivo y han aumentado los precios relativos de los productos alimentarios. Actualmente, las mujeres consideran que el volumen de trabajo en los hogares es mayor debido al desmoronamiento de los servicios públicos, como el suministro de energía, electricidad y gas y el abastecimiento de agua.

32. Cada vez hay más hogares encabezados de hecho por mujeres porque los varones se marchan en busca de trabajo; la mayoría de ellos emigran a la Federación de Rusia y a otros países europeos. Los principales problemas con que tropiezan las mujeres rurales se refieren al acceso al crédito rural y a la falta de conocimientos sobre prácticas de producción agrícola.

33. La principal oportunidad de reducir la pobreza en Georgia vendrá dada por la plena transformación de la economía de control estatal en una economía de mercado. Para abordar el problema de la pobreza en las zonas rurales es fundamental acelerar la conversión de los trabajadores agrícolas que reciben tierras en agricultores con capacidad de adoptar decisiones. Entre los aspectos técnicos de este proceso ha de figurar el mejoramiento del acceso a paquetes técnicos apropiados, con inclusión del suministro de semillas mejoradas y plantas madres para cultivos perennes, así como al crédito rural y los insumos, y a los mercados de productos. Un instrumento fundamental para impulsar la oferta será la reconstrucción y reestructuración de las instalaciones de elaboración de productos agrícolas.

E. Estrategia nacional de reducción de la pobreza

34. En el Programa de desarrollo económico y reducción de la pobreza (PDERP), publicado en junio de 2003, se describen los procesos de consulta que condujeron a su adopción, se formula un diagnóstico sobre la pobreza en Georgia y se establecen los objetivos y el programa de medidas del Gobierno para reducir su incidencia. El PDERP hace especial hincapié en el crecimiento económico como principal motor de la expansión del empleo y posterior reducción de la pobreza. Se fijan metas concretas para el crecimiento económico (tasas anuales de crecimiento del PIB de entre el 5% y el 8%) y se prevé una reducción de la pobreza extrema para 2015 (del 14% a un porcentaje situado entre el 4% y el 5%) y de la pobreza en general (del 52% a un porcentaje situado entre el 20% y el 25%). A fin de alcanzar estos objetivos, el PDERP se centra en programas encaminados a mejorar la gestión de los asuntos públicos, crear un entorno macroeconómico estable y un ambiente favorable a la actividad económica, impulsar el desarrollo humano, reducir la vulnerabilidad de los pobres mediante redes de seguridad mejor orientadas y desarrollar sectores prioritarios de la economía, como los de la energía, el transporte, las comunicaciones y la agricultura, protegiendo al mismo tiempo el entorno natural. También establece la necesidad de mejorar la prestación de servicios sociales estatales, como los de salud, educación, abastecimiento de agua y suministro de gas, y adoptar políticas que fomenten la transparencia para combatir la economía sumergida y permitan lograr una reducción efectiva de los niveles de corrupción.

35. En el sector rural, el PDERP propone desarrollar un subsector dedicado a la agricultura y la alimentación. El Ministerio de Agricultura y Alimentación ha fijado, entre otras, las siguientes prioridades estratégicas:

- proteger los derechos de los consumidores y productores garantizando que los productos sean genuinos y de buena calidad;
- rehabilitar la infraestructura;
- mejorar el acceso a los servicios financieros;
- crear un sistema de extensión agrícola y perfeccionar los conocimientos técnicos y de gestión de los agricultores;
- fortalecer la industria de la elaboración y fomentar el empleo rural en sectores distintos de la agricultura;
- mejorar el acceso a los mercados;
- completar la distribución de tierras agrícolas, establecer un régimen catastral nacional y desarrollar un mercado de bienes raíces, y
- mejorar el acceso a insumos y equipos de calidad.

36. La estrategia que el FIDA propone para Georgia hace hincapié en mejorar tanto el acceso de los pequeños agricultores a los mercados como la productividad en las explotaciones, diversificar la economía impulsando sectores distintos de la agricultura, ampliar el acceso a los servicios financieros rurales y apoyar el desarrollo de las instituciones de base; este planteamiento está en consonancia con el PDERP y respalda el logro de sus objetivos.

III. ENSEÑANZAS DE LA EXPERIENCIA DEL FIDA EN EL PAÍS

37. La participación del FIDA en Georgia ha consistido en financiar dos proyectos: el Proyecto de Desarrollo Agrícola, cofinanciado con la Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial, y el Programa de Desarrollo Rural en las Zonas Montañosas y las Tierras Altas. El primero empezó a ejecutarse en 1997 y su fecha de cierre actual es el 31 de diciembre de 2005. El segundo empezó a ejecutarse en 2002.

38. Entre las principales enseñanzas extraídas figuran las siguientes: i) teniendo en cuenta la inestabilidad del entorno económico de Georgia, el diseño de los proyectos ha de ser flexible para poder introducir ajustes durante la ejecución; ii) es importante fomentar la confianza entre todas las partes interesadas antes de iniciar la fase principal de ejecución de los proyectos, y iii) la ampliación de capacidad en todas las instituciones encargadas de los proyectos es fundamental para garantizar el éxito de la ejecución, junto con la aplicación de un enfoque gradual para no sobrecargar a las autoridades e instituciones locales.

39. La experiencia adquirida en la ejecución del Proyecto de Desarrollo Agrícola ha demostrado ampliamente la capacidad de recuperación del sector agrícola para proporcionar productos de subsistencia a los hogares rurales en épocas de grandes dificultades. Cuando las personas habituadas al empleo asalariado se encontraron repentinamente sin empleo ni salario, regresaron al campo y se dedicaron a la agricultura de subsistencia para huir de la pobreza. Sin embargo, las posibilidades de obtener ingresos dignos mediante la comercialización de productos agrícolas se vieron socavadas por la escasa demanda efectiva en los mercados locales y la falta de vinculaciones adecuadas con los mercados internacionales. Ahora bien, la agricultura de subsistencia limita las posibilidades de comercialización, complica la financiación de las inversiones necesarias y puede conducir al endeudamiento.

40. **Registro catastral.** El registro de títulos de propiedad sobre la tierra y la emisión de los correspondientes documentos han dado a los agricultores seguridad sobre la tenencia y confianza en que podrán cosechar los beneficios de su trabajo y los recursos que utilicen para mejorar sus tierras. También han facilitado el surgimiento de un mercado privado de bienes raíces dinámico en el que ya se ha efectuado un número considerable de transacciones secundarias (17 000 parcelas de un total de 180 000). Los agricultores están empezando a utilizar las tierras como garantía prendaria, pero aún son pocas las instituciones de préstamo dispuestas a aceptarlas porque aún existen problemas vinculados con la valoración y la acción hipotecaria. Una extensión lógica del proceso de registro de los títulos de propiedad podría ser el registro de los bienes muebles, lo cual podría facilitar la satisfacción de las garantías que piden los prestamistas.

41. **Financiación rural.** La experiencia adquirida en el marco del Proyecto de Desarrollo Agrícola indica que el mejoramiento del acceso al crédito tiene consecuencias positivas tanto en la inversión y la producción agrícolas como en los medios de subsistencia rurales, y que el éxito o el fracaso de las intervenciones centradas en los servicios financieros dependen en gran medida de la intensidad y calidad de la supervisión y gestión de los proyectos. Para lograr resultados satisfactorios, las instituciones financieras asociadas deben contar con un personal capaz de evaluar las propuestas de préstamos determinando en particular las perspectivas de mercado de los productos previstos, y de establecer calendarios de reembolso adaptados a las corrientes de ingresos.

42. Existe una fuerte demanda de servicios de crédito en las aldeas (por ejemplo, mediante la creación de cooperativas de crédito), pero el desarrollo de estas entidades ha de abordarse con prudencia y debe ser gradual y contar con un apoyo firme y sostenido en forma de capacitación y supervisión para que puedan convertirse en instituciones financieras viables. Hay indicios de que las cooperativas de crédito establecidas en aldeas pequeñas no son instrumentos apropiados para conceder crédito en gran escala. La creación de cooperativas de crédito y entidades similares en centros urbanos presenta algunas ventajas en la medida en que pueden convertirse en instituciones impulsadas por el ahorro, a las que es posible alentar para que concedan préstamos con fines de todo tipo, sin centrarse únicamente en el crédito agrario. De esta manera podrían contar con más miembros, fortalecer el compromiso de éstos con la entidad y diversificar su cartera de créditos, lo cual redundaría en una mayor sostenibilidad.

IV. MARCO ESTRATÉGICO DEL FIDA

A. Función estratégica del FIDA y prioridades propuestas

43. Durante los próximos cinco años la labor del FIDA en Georgia se seguirá centrandose en la pobreza rural. Se trata de una opción coherente basada en la experiencia adquirida por el Fondo en la transformación del sector agrícola desde que inició sus intervenciones después del desmembramiento de la Unión Soviética. En el caso de las zonas montañosas y las tierras altas, tanto el FIDA como el Gobierno se han comprometido a ejecutar un programa a largo plazo que abarque hasta tres proyectos consecutivos durante un período de entre 12 y 15 años. En las tierras bajas, el Proyecto de Desarrollo Agrícola ha aportado una contribución muy apreciada al proceso de privatización y registro de tierras y ha mejorado las perspectivas de desarrollo del mercado de bienes raíces. También ha contribuido a introducir los conceptos y mecanismos del crédito rural, así como a promover formas incipientes de organización, participación y desarrollo a nivel comunitario. Es necesario actuar con urgencia para consolidar estas intervenciones y darles más impulso a fin de lograr resultados fructíferos.

44. El desmoronamiento del sistema de comercialización soviético y la ausencia de una demanda local efectiva en Georgia después de la independencia, junto con el lento desarrollo de los canales de comercialización, han impedido que los pequeños agricultores puedan vender incluso lo poco que producen, razón por la cual han tendido a orientarse cada vez más hacia la producción de subsistencia. La reactivación de la agricultura y, en último término, de las actividades orientadas a reducir la pobreza, y su incorporación en la economía comercial, dependen en gran medida del desarrollo de los **vínculos con el mercado**, es decir, la determinación de mercados para los productos agrícolas y la relación de los pequeños productores con estos mercados. La estrategia del FIDA en Georgia tendrá por objeto mejorar la competitividad de los productos agrícolas prestando apoyo a los agricultores (mediante la concesión de crédito rural, el suministro de paquetes técnicos apropiados y la capacitación) para que puedan convertirse en productores capaces de adoptar decisiones eficaces en las explotaciones. También se prestará apoyo a las actividades encaminadas a establecer mecanismos institucionales apropiados (con miras al establecimiento de empresas pequeñas y medianas de clasificación, envasado y elaboración, así como de organizaciones de agricultores) que faciliten la creación de sistemas de comercialización más eficientes, transparentes y remunerativos para que los agricultores coloquen su producción. A este respecto, las asociaciones con donantes más orientados al mercado y con el sector privado serán fundamentales para abordar la ardua tarea de reestructuración, rehabilitación e inyección de nuevo capital en las actividades de elaboración y comercialización de productos agrícolas.

45. Como condición previa para lograr el crecimiento económico y la participación en el mercado, el FIDA también tendrá que seguir prestando apoyo a determinadas inversiones destinadas a **mejorar la productividad** en las explotaciones. Aún es necesario promover el acceso de los pequeños agricultores y los agricultores desfavorecidos a semillas mejoradas, servicios veterinarios y asesoramiento en el marco de actividades de extensión. Las inversiones del FIDA no se centrarán únicamente en la producción agrícola primaria, sino que también abarcarán otras esferas de la economía rural. Esta opción se justifica por el hecho de que una parte importante de la población de las zonas rurales depende de actividades distintas de la agricultura para obtener sus principales medios de subsistencia. De hecho, el apoyo a la **economía rural no agrícola**, por ejemplo, la elaboración en pequeña o mediana escala de productos agrícolas, la prestación de servicios agrícolas y otros tipos de actividades económicas rurales, ofrece una de las oportunidades más interesantes para impulsar el crecimiento y crear los nuevos mercados que se necesitan para reducir la pobreza. El FIDA orientará sus intervenciones a estas empresas previendo la prestación de servicios financieros apropiados y de asistencia técnica para formular planes empresariales y determinar nuevas oportunidades de mercado. Otro elemento práctico importante de esta estrategia será la creación de asociaciones con ONG locales e internacionales que puedan prestar estos servicios.

46. El FIDA seguirá asignando alta prioridad al desarrollo de **servicios financieros rurales** como condición previa fundamental del crecimiento económico sostenible. El Fondo ha adquirido considerable experiencia en Georgia en relación con las cooperativas de crédito, pero también puede utilizar otros métodos para establecer mecanismos de concesión de crédito rural dirigidos a grupos concretos de beneficiarios. Entre esos mecanismos pueden incluirse asociaciones de crédito comunitarias que estén dirigidas a los nuevos productores rurales y contribuyan a asegurar el reembolso de los préstamos mediante la asunción de responsabilidad conjunta y como resultado de la presión del grupo; también pueden establecerse mecanismos de carácter más formales para las empresas pequeñas y medianas, que promuevan nuevos vínculos con el mercado y fomenten el crecimiento en esferas importantes de la economía rural no agrícola. En este contexto, el FIDA asignará importancia a la creación de nuevos canales de distribución del crédito orientados a campesinos que cultiven fincas familiares, así como a comerciantes y elaboradores de productos agrícolas, proveedores de servicios para ese sector y otros empresarios rurales.

47. Si bien ya ha concluido la distribución de la mayor parte de las tierras de las grandes explotaciones estatales y cooperativas, es fundamental crear **asociaciones de agricultores** que puedan agrupar a los pequeños productores para promover el desarrollo agrícola y reducir la pobreza rural. Estas agrupaciones facilitarán la gestión de los recursos agrícolas al realizar economías de escala, reducir los costos de transacción, conceder crédito rural y potenciar la capacidad de negociación en el mercado.

48. La formación y promoción de organizaciones de base comunitaria como promotoras del cambio es un elemento básico de la estrategia del FIDA orientada a los pobres de las zonas rurales, en particular los campesinos sin tierras, los pequeños agricultores y las mujeres. El derrumbamiento de las instituciones políticas, sociales y económicas de las comunidades creó un vacío que debe ser colmado por otras instituciones competentes. En consecuencia, las actividades de **desarrollo comunitario** encaminadas a organizar, fortalecer y potenciar la capacidad de acción de los agricultores, los pobres de las zonas rurales y las mujeres serán una parte integrante de la estrategia. Este proceso se verá facilitado por el hecho de que Georgia tiene una población totalmente alfabetizada que representa un importante activo social y un factor dinámico para ejecutar un programa activo de organización y desarrollo comunitarios.

B. Principales oportunidades de innovación e intervención mediante proyectos

49. Para abordar la necesidad de promover un crecimiento de la agricultura impulsado por el mercado y facilitar la transición de la agricultura de subsistencia a la producción con fines comerciales, el FIDA inició en 2002 un estudio temático sobre las ventajas comparativas de determinados productos y sobre la comercialización de productos agrícolas por los pobres de las zonas rurales en la subregión de ECORI. El principal objetivo de dicho estudio consistió en formular recomendaciones para mejorar la competitividad y la comercialización de productos básicos esenciales por los pobres de las zonas rurales en determinados países. Los países seleccionados fueron Albania, Georgia y Moldova.

50. El estudio se realizó en dos etapas. En la primera se analizaron las ventajas comparativas y la competitividad, tanto desde el punto de vista económico como financiero, de determinados productos básicos esenciales. La segunda etapa se centró en un análisis de la cadena de comercialización para determinar los obstáculos con que tropezaban los pequeños agricultores para acceder a los mercados. En mayo de 2004 se celebró en Georgia un taller para compartir los resultados del estudio con las diversas partes interesadas.

51. Las principales conclusiones del estudio son las siguientes: i) los cereales anuales y las semillas oleaginosas son los cultivos extensivos más difundidos en Georgia. Aun cuando generan pocos beneficios, estos cultivos necesitan pocos desembolsos de efectivo y están al alcance de los pobres.

ii) Los cultivos de regadío son mucho más rentables que los de secano, pero resultan más costosos y suelen requerir la rehabilitación de los sistemas de riego y un mejor acceso a la financiación. iii) La producción de legumbres y hortalizas frescas puede ser una actividad lucrativa para los agricultores que tienen un buen acceso a los mercados. iv) Los cultivos perennes, con inclusión de la explotación de árboles frutales y de vides, figuran entre las mejores oportunidades con que cuentan los pobres de las zonas rurales para obtener altos ingresos y participar en los mercados. La inversión en efectivo por hectárea suele ser alta en estas actividades, pero los beneficios netos estimados por hectárea son, en general, superiores al ingreso nacional bruto per cápita, incluso cuando se las practica en parcelas familiares de media hectárea o incluso más pequeñas. Los altos costos iniciales pueden ser un obstáculo importante para los agricultores pobres y el éxito de estas actividades depende en gran medida de la existencia de unos mercados que funcionen correctamente y estén bien reglamentados. v) Con respecto a la ganadería, es probable que el aumento del tamaño de los rebaños represente una estrategia más adecuada para reducir la pobreza que la introducción de mejoras en la gestión. Esto es particularmente cierto en el caso del ganado bovino, ya que cuesta aproximadamente lo mismo criar tres vacas con un sistema no mejorado que una con un sistema intensivo, pero en el primer caso el beneficio neto es varias veces superior. Aun cuando criar tres vacas requiere una mayor inversión en efectivo que muchos productores tal vez no puedan permitirse, esta carga financiera puede compensarse en parte mediante los ingresos regulares procedentes de la venta de productos lácteos.

52. En el estudio mencionado se señalan esferas concretas de intervención en el sector agrícola, como el mejoramiento del acceso a capital de explotación a corto plazo y la financiación de inversiones a medio plazo; la introducción de tecnologías de producción y prácticas de gestión modernas; la rehabilitación de los sistemas de riego y el mejoramiento del acceso a los insumos, la mecanización, el suministro de materiales de plantación y semillas. Con respecto a la comercialización, en el estudio se indica que el sistema de comercio flexible y de pequeña escala basado en muchos operadores independientes, desarrollado en los últimos años, es muy adecuado para hacer frente a la situación actual. Sin embargo, es evidente que para seguir impulsando la recuperación iniciada tras los trastornos de la etapa de transición es necesario contar con canales de comercialización más estables, que premien la calidad y continuidad de los suministros. Para ello será preciso mejorar los mecanismos de aplicación del derecho de contratos; apoyar la elaboración de programas de contratación de actividades de producción con grupos de agricultores; realizar inversiones en instalaciones de elaboración, recolección, clasificación, envasado y almacenamiento cuyo tamaño sea adecuado; y establecer sistemas de certificación de la calidad.

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

53. El Proyecto de Desarrollo Agrícola brindó una oportunidad importante de establecer asociaciones con organismos bilaterales e instituciones financieras internacionales debido al gran interés por las cuestiones relacionadas con la privatización y el registro de las tierras manifestado por diversas partes, entre ellas la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el Gobierno de los Países Bajos, la Institución Alemana de Crédito para la Reconstrucción (KfW) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). En el marco de ese proyecto también se estableció un mecanismo institucional efectivo para la distribución de crédito que se utilizará en la ejecución del componente de crédito del Programa de Desarrollo Rural en las Zonas Montañosas y las Tierras Altas. Además, este último programa ha empezado a establecer asociaciones con ONG locales e internacionales que realizan actividades en Georgia.

D. Oportunidades para establecer vínculos con otros donantes e instituciones

54. El FIDA cofinancia con el Banco Mundial la ejecución del Proyecto de Desarrollo Agrícola y procurará armonizar y fortalecer en mayor medida esta asociación mediante un nuevo proyecto propuesto para mejorar los vínculos con el mercado y el acceso a los servicios financieros rurales. En el marco de este proyecto se promoverán oportunidades para la creación de nuevas asociaciones con

proyectos financiados por la USAID y con el Programa de seguridad alimentaria financiado por la Unión Europea.

55. En el marco del Programa de Desarrollo Rural en las Zonas Montañosas y las Tierras Altas se han emprendido actividades preliminares para estudiar posibles vinculaciones con el programa en Georgia del Programa Mundial de Alimentos a fin de prestar apoyo a las comunidades en las tierras altas.

E. Aspectos en que debe centrarse el diálogo sobre políticas

56. Para transformar una economía de planificación centralizada en una economía de mercado, es preciso adoptar importantes decisiones normativas e introducir los cambios correspondientes en el marco jurídico. Es probable que estas decisiones normativas y sus manifestaciones jurídicas determinen cambios importantes en la distribución de los derechos de propiedad (por ejemplo, sobre la tierra), la estructura de incentivos la producción y la inversión, el comportamiento social de las personas y las comunidades, y los objetivos en materia de reducción de la pobreza. El FIDA apoyará mediante recursos de préstamos y donaciones el establecimiento de un programa para el diálogo sobre políticas encaminado a ejercer influencias en la adopción de políticas en favor de los pobres. Se establecerán asociaciones con otros colaboradores que compartan estas perspectivas a fin de aplicar un programa constructivo para el diálogo sobre políticas que aproveche los proyectos, complementados con donaciones, como oportunidades para impulsar ese diálogo en lo que respecta a dos cuestiones importantes que influyen en los resultados de su estrategia para el país:

- El **acceso a los mercados financieros** es muy limitado debido a la asociación histórica con el mecanismo de planificación centralizada de la antigua Unión Soviética. El FIDA y otros donantes realizan serios esfuerzos para introducir el concepto de crédito entre los agricultores, crear la posibilidad de ofrecer garantías prendarias mediante la privatización de las tierras y el desarrollo de mercados de bienes raíces, establecer diversas modalidades de financiación rural y solicitar el apoyo y la participación de las organizaciones de base comunitaria, las asociaciones de usuarios, las cooperativas y asociaciones de crédito, y las ONG.
- El **acceso a los mercados**, en especial los de productos, es la cuestión a la que se asigna más importancia en la política actual del Gobierno. Se trata de realizar inversiones fundamentales para mejorar la competitividad y las posibilidades de comerciar los productos. El FIDA ha iniciado un estudio para determinar las ventajas comparativas de los principales cultivos (uva, cítricos, té y legumbres y hortalizas) y definir los medios más idóneos para incrementar el valor añadido y ampliar la cuota de mercado en diversos países de la subregión de ECORI, incluida Georgia. Los resultados de este estudio proporcionarán un marco para el diálogo con el Gobierno acerca de futuras iniciativas sobre políticas e inversiones en el sector.

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

57. Para prestar servicios técnicos en el marco de los proyectos que se ejecutan en Georgia se recurre cada vez más a ONG proveedoras de servicios. Sin embargo, en el pasado la contratación de esos proveedores de servicios ha absorbido mucho tiempo. Pocos proveedores de servicios tienen interés en presentarse a las licitaciones porque, con arreglo a la legislación georgiana, están obligados a aportar al menos una contribución del 20% del precio del contrato. El pago de los servicios a los proveedores se basaba más en los insumos y productos que en los resultados. En la actualidad, se está trabajando para simplificar la contratación de los proveedores de servicios haciendo menos hincapié

en las contribuciones financieras y centrándose más en la capacidad y la experiencia técnica y de gestión. Actualmente, y con el apoyo del FIDA y su institución cooperante, la contratación de proveedores de servicios tiende a centrarse más en los efectos tangibles determinados en función de los resultados y impacto y el logro de los objetivos.

58. Todos los proyectos incluidos en la cartera prevén la intervención de las partes interesadas en la aclaración de los objetivos, los fines y los indicadores de los resultados y el impacto en relación con el logro de las metas del proyecto. En el marco de los proyectos también se están elaborando planes de acción específicos para poner en práctica un sistema de seguimiento y evaluación orientado al impacto.

59. Durante el último decenio, las operaciones del FIDA en la subregión de ECORI han introducido con éxito diversas innovaciones en materia de concesión de títulos de propiedad sobre la tierra y registro de tierras, sistemas de financiación rural basados en las aldeas, gestión participativa del riego, vínculos con los mercados y generación de ingresos fuera del sector agrícola. El FIDA reconoce las ventajas que supone para la ejecución de los proyectos el intercambio de experiencias y de conocimientos adquiridos entre los encargados de la gestión y los expertos técnicos de los países de esta subregión. En 2002 se celebró en Georgia un taller regional sobre gestión financiera y en 2003 otro sobre cuestiones relacionadas con la sostenibilidad de los medios de subsistencia. Periódicamente, se realizan visitas de intercambio entre los proyectos ejecutados en Georgia y Azerbaiyán.

60. **Incorporación de las cuestiones de género.** Con el apoyo de Alemania, el FIDA está ejecutando una donación de asistencia técnica para incorporar de las cuestiones de género en la subregión de ECORI, incluida Georgia. En el marco de esta donación, los proyectos del FIDA en Georgia formulan propuestas para realizar actividades experimentales y complementarias a fin de garantizar el acceso en pie de igualdad de los beneficiarios de ambos sexos a las oportunidades de desarrollo, así como a los correspondientes servicios y recursos.

G. Programa provisional de préstamos y programa eslabonado de trabajo

61. El PDERP del Gobierno de Georgia, ultimado en 2003, es el marco general de las actividades oficiales y de los donantes encaminadas a reducir la pobreza y sentar las bases para lograr un crecimiento económico sostenido. Este programa indica el compromiso del Gobierno de reducir la pobreza y proporciona un marco normativo, junto con una lista de prioridades estratégicas. El FIDA prestará apoyo al PDERP centrandose su interés en iniciativas para las zonas rurales y en prioridades que hagan hincapié en la función predominante que desempeña la agricultura en la economía rural.

62. El programa del FIDA en Georgia se seguirá centrandose en los dos sistemas de subsistencia más importantes: las zonas montañosas y las tierras bajas situadas entre el Gran Cáucaso y el Pequeño Cáucaso. El Fondo procurará mantener un máximo de dos operaciones en curso simultáneamente: una en cada sistema.

63. Sobre la base de las previsiones actuales del sistema de asignación de recursos basado en los resultados, Georgia reunirá los requisitos para plantear una hipótesis básica en materia de préstamos situada entre USD 8 millones y USD 10 millones cada seis años, cuantía que permitirá financiar el préstamo para un proyecto. La mejora del marco general de las políticas e instituciones, del marco de políticas sectoriales y de los resultados de la cartera permitirá aplicar una hipótesis de aumento de los préstamos con arreglo a la cual la cuantía indicada podría concederse cada cuatro años.

64. En el Programa para las Zonas Montañosas y las Tierras Altas se prevé una segunda fase que se empezará a preparar en el momento de realizar la evaluación a mitad de período, prevista para el cuarto año de la primera fase en curso (2006). Se llevará a cabo un seguimiento estrecho de este

calendario para aprovechar las posibilidades de acelerar el proceso de preparación teniendo en cuenta el ritmo de ejecución, el impacto, la sostenibilidad y la demanda de los usuarios en relación con las inversiones y los servicios del programa.

65. Con respecto a las zonas de riego y de secano de las tierras bajas, en el marco del presente COSOP se preparará un proyecto encaminado a potenciar el papel de los agricultores como productores privados, aumentar la productividad agrícola y la demanda efectiva, e introducir mejoras con respecto a los precios de los productos y la parte de éstos que reciben los agricultores. Se considera que el proyecto aprovechará las experiencias adquiridas en el marco del Proyecto de Desarrollo Agrícola, que, según se prevé, concluirá a finales de 2005.

APPENDIX I

COUNTRY DATA

GEORGIA

Land area (km² thousand) 2001 1/	69	GNI per capita (USD) 2001 1/	590
Total population (million) 2001 1/	5.22	GDP per capita growth (annual %) 2001 1/	6.2
Population density (people per km²) 2001 1/	76	Inflation, consumer prices (annual %) 2001 1/	4.6
Local currency	Lari (GEL)	Exchange rate: USD 1 =	GEL
Social Indicators		Economic Indicators	
Population (average annual population growth rate) 1995-2001 1/	-0.4	GDP (USD million) 2001 1/	3 138
Crude birth rate (per thousand people) 2001 1/	8	Average annual rate of growth of GDP 1/ 1981-1991	-1.9
Crude death rate (per thousand people) 2001 1/	10	1991-2001	-2.5
Infant mortality rate (per thousand live births) 2001 1/	24	Sectoral distribution of GDP 2001 1/	
Life expectancy at birth (years) 2001 1/	73	% agriculture	21
Number of rural poor (million) (approximate) 1/	2.5	% industry	23
Poor as % of total rural population 1/	45	% manufacturing	n/a
Total labour force (million) 2001 1/	2.68 a/	% services	56
Female labour force as % of total 2001 1/	47	Consumption 2001 1/	
Education		General government final consumption expenditure (as % of GDP)	8
School enrolment, primary (% gross) 2001 1/	96	Household final consumption expenditure, etc. (as % of GDP)	89
Adult illiteracy rate (% age 15 and above) 2001 1/	n/a	Gross domestic savings (as % of GDP)	3
Nutrition		Balance of Payments (USD million)	
Daily calorie supply per capita, 1997 2/	2 768	Merchandise exports 2001 1/	345
Malnutrition prevalence, height for age (% of children under 5) 2001 3/	12 a/	Merchandise imports 2001 1/	685
Malnutrition prevalence, weight for age (% of children under 5) 2001 3/	3 a/	Balance of merchandise trade	-340
Health		Current account balances (USD million)	
Health expenditure, total (as % of GDP) 2001 1/	7 a/	before official transfers 2001 1/	-432
Physicians (per thousand people) 2001 1/	4 a/	after official transfers 2001 1/	-269
Population using improved water sources (%) 2000 3/	79	Foreign direct investment, net 2001 1/	132
Population with access to essential drugs (%) 1999 3/	0-49	Government Finance	
Population using adequate sanitation facilities (%) 2000 3/	100	Overall budget balance (including grants) (as % of GDP) 2001 1/	0.1
Agriculture and Food		Total expenditure (% of GDP) 2001 1/	11
Food imports (% of merchandise imports) 2001 1/	n/a	Total external debt (USD million) 2001 1/	1 714
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land) 2000 1/	504	Present value of debt (as % of GNI) 2001 1/	34
Food production index (1989-91=100) 2001 1/	79	Total debt service (% of exports of goods and services) 2001 1/	9
Cereal yield (kg per ha) 2001 1/	1 676	Lending interest rate (%) 2001 1/	27
Land Use		Deposit interest rate (%) 2001 1/	8
Arable land as % of land area 2000 1/	11		
Forest area as % of total land area 2000 1/	43		
Irrigated land as % of cropland 2000 1/	44		

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

1/ World Bank, *World Development Indicators* database CD ROM 2003

2/ UNDP, *Human Development Report*, 2000

3/ UNDP, *Human Development Report*, 2003

LOGICAL FRAMEWORK

Strategic Goal	Objective	Outputs	Instruments	Main Indicators
<ul style="list-style-type: none"> • Empower the rural poor to overcome their own poverty. • Expand gainful economic opportunities for rural populations 	<ul style="list-style-type: none"> • Develop coherent and supportive national policies and a conducive institutional framework for smallholder development • Provide critical investments to provide support to rural households and entrepreneurs, individuals and groups to enhance productivity and improve incomes 	<p>Empowerment of the rural poor through:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Strengthened beneficiary capacity to organize themselves for participating in the market economy and managing the natural resource base sustainably <p>Development of smallholder, market-oriented agriculture and small and medium enterprises :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Improved production technology and knowledge; • Improved marketing linkages; and • Improved access to finance. <p>Close attention paid to cross-cutting issues:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gender balance/equity; • Participation; • Environmental sensitivity 	<p>Programme Support</p> <p>Focus lending operations on initiatives that improve rural living conditions, empower rural people, increase agricultural productivity, enhance local value adding and increase rural income</p> <p>Policy Dialogue</p> <p>Pro-poor institutional and policy framework for:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Land rights and markets; • Rural finance; • Access to markets <p>Partnership Development and Knowledge Management</p> <p>Linking with strategic partners for knowledge sharing and policy dialogue</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Participation and representation of the rural poor in policy and political processes • Proliferation of rural institutions such as farmer organizations, producer associations and credit unions • Increased income of smallholders • Increase in number and expansion of outreach of rural finance providers; increase in number and average size of financial transactions coupled with high credit repayment rates • Increase in volume of marketed output and expansion in value adding to local produce, increase in farmers' share of final consumer price

STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/threats	Remarks
Ministry of Agriculture and Food Industry (MAFI)	<ul style="list-style-type: none"> • Since 1995, MAFI became the major government organization dealing with food and agriculture. • Skilled personnel (agronomists, livestock experts, etc.) with knowledge of the rural situation and technical potential for the different agricultural zones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Centralized and bureaucratic approach. • Unwillingness of staff to relocate to rural areas. • Limited operating budget. • Limited management capacity. 	<ul style="list-style-type: none"> • Changing circumstances require changing mission consistent with the operation of a market-oriented economy and the increased role of private-sector institutions. • Restructure MAFI to strengthen capacity in main areas of responsibility: policy analysis, monitoring and enforcement of plant and animal health regulations, market information and stewardship of natural resources; train personnel and enhance capacity to fulfil new responsibilities; reallocate resources to reflect new roles. 	
Research and extension system (Georgian Academy of Agricultural Sciences (GAAS))	<ul style="list-style-type: none"> • 27 major research institutions under GAAS. • Large pool of qualified research staff. 	<ul style="list-style-type: none"> • System isolated and out of touch with the evolving needs of domestic farmers. • Younger professionals outmigrate; older professionals have difficulty adjusting to changing times. • Centralized approach, focus on maximization of production rather than profits, lack of extension messages for small farmers and lack of commitment to participatory approaches. • Far more research institutes, colleges, and employees than warranted by size and diversity of agriculture, and more than can be supported by state budgets. • Currently lack of extension services and limited ability of farmers to pay for private extension services. 	<ul style="list-style-type: none"> • Duties and responsibilities not consistent with the operation of a market-oriented economy and the increased role of private-sector institutions. • New strategy focuses on economic potential and constraints. • Enhance institutional and human resource capacity and increase interaction with farmers through emphasis on adaptive research and demonstrations on farmer fields. 	

STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS – CONTINUED

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/threats	Remarks
Agriculture cooperatives	<ul style="list-style-type: none"> • Good branch network. • Experience with small farmers. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lost public confidence. Services offered not consistent with the operation of a market-oriented economy and the increased role of private-sector institutions. • Collapse of state and cooperative marketing institutions. • Overstaffed. 	<ul style="list-style-type: none"> • Re-establish and restructure agriculture cooperatives and, where appropriate, support their development into private agribusiness enterprises. • Promote the establishment of modern cooperative producer associations as a vehicle for linking producers to marketing outlets and increasing marketed surplus. 	
Non-governmental organizations	<ul style="list-style-type: none"> • Strong NGO network. • Solid previous history. • Hands-on experience. • Good social solidarity. 	<ul style="list-style-type: none"> • Weak resource base. • Very few NGOs have achieved financial sustainability. 	<ul style="list-style-type: none"> • Develop partnerships for mobilizing and empowering rural communities and women in particular. • Provide sustainable link between private sector and rural poor in terms of inputs and marketing opportunities for agricultural and agriculturally related output; and facilitate use of modern technologies to supply technical support and extension, with a view to optimizing costs and promoting sustainability of such services. 	

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

IFAD's strategic objectives are to strengthen the capacity of the rural poor and improve their equitable access to productive natural resources (in this case agricultural land), financial assets and markets. The proposed COSOP has profound linkages with the thrust of IFAD's regional strategy for Near East and North Africa. It will specifically aim at improving the productive capacity of the rural poor, enhancing their access to product markets, increasing their share of the market value of produce, empowering rural women and mainstreaming gender activities, and conserving natural resources.

IFAD has so far played a catalytic role in the transformation of the agricultural sector. For the duration of this COSOP, IFAD will concentrate its efforts on enhancing marketing opportunities, developing market linkages throughout the marketing chain from producers to consumers, and expanding the provision of rural financial services to rural inhabitants. The COSOP advocates support to the building of community and user organizations as recipient and delivery mechanisms at various stages of the agribusiness production chain (from production inputs to marketing of produce). IFAD's support will also focus on capacity-building of community and user organizations, enhancing their ownership of resources (particularly land) and of project investments, ensuring their participation and empowering small farmers and rural entrepreneurs through training and extension.

ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT – ONGOING AND PLANNED

Donor/agency	Nature of project/programme	Project/programme coverage	Status	Complementarities/synergy potential
World Bank	Agriculture Development Project, cofinanced with IFAD.	National	Ongoing	Address major constraints on increasing agricultural productivity. Develop an agricultural credit system. Facilitate increased liquidity in land markets. Support land reform through the establishment of an institutional framework for land registration and the issue of land titles.
Dutch Government	Imports of quality seeds.	National	Ongoing	
Japan	The Increase of Food Production (2KR) Project.	National	Ongoing	Provided funds for agricultural machines (such as tractors and grain combines, and for triple super phosphate fertilizers).
KfW (German bilateral programme)	Technical assistance in agriculture. Imports of quality seeds for potato and vegetables. Drafting seed legislation.		Ongoing	Provision of a cadastre system. Development of a land registration system.
European Union Technical Assistance to CIS Countries (TACIS) projects	Crop protection legislation.	National	Ongoing	Law on pesticides and agrochemicals; law on protecting crops from harmful organisms; law on agricultural quarantine; law on administrative rights.
United States-based Agricultural Cooperative Development International/Volunteers in Overseas Cooperative Assistance (ACDI/VOCA), USAID (through various NGOs such as CARE, etc.)	Seed Enterprise Enhancement and Development Project.	National	Ongoing	Create, test and institutionalize a functioning seed production system for high-yielding maize, wheat, potato and sunflower.

