

**a**

**FIDA**  
**FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA**  
**Junta Ejecutiva – 83° período de sesiones**  
Roma, 1 y 2 de diciembre de 2004

**REPÚBLICA DEL PARAGUAY**

**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
<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>II. SITUACIÓN ECONÓMICA, SECTORIAL Y DE LA POBREZA RURAL</b>	<b>1</b>
A. Antecedentes de la economía del país	1
B. El sector agropecuario	3
C. La pobreza rural	4
D. Limitaciones y oportunidades para reducir la pobreza rural	5
E. Sistema de asignación de recursos basado en los resultados	6
F. Estrategia nacional de reducción de la pobreza rural	7
<b>III. ENSEÑANZAS DE LA EXPERIENCIA DEL FIDA EN EL PAÍS</b>	<b>8</b>
<b>IV. MARCO ESTRATÉGICO DEL FIDA</b>	<b>10</b>
A. Función estratégica del FIDA y prioridades propuestas	10
B. Principales oportunidades de innovación e intervención mediante proyectos	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	13
E. Aspectos en que debe centrarse el diálogo sobre políticas	14
F. Medidas encaminadas a mejorar la gestión de la cartera de proyectos	14
G. Programa provisional de préstamos y programa eslabonado de trabajo	15

**APÉNDICES**

	<b>PÁGINA</b>
<b>I. COUNTRY DATA</b> (DATOS SOBRE EL PAÍS)	<b>1</b>
<b>II. LOGICAL FRAMEWORK</b> (MARCO LÓGICO)	<b>2</b>
<b>III. STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS</b> (ANÁLISIS DE LAS FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS (ANÁLISIS FODA))	<b>5</b>
<b>IV. IFAD’S CORPORATE THRUSTS AS RELATED TO THE PROPOSED COUNTRY PROGRAMME</b> (RELACIÓN ENTRE LAS PRIORIDADES INSTITUCIONALES DEL FIDA Y EL PROGRAMA PROPUESTO EN EL PAÍS)	<b>7</b>
<b>V. ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT – ONGOING AND PLANNED</b> (ACTIVIDADES EN CURSO Y PREVISTAS DE OTROS ASOCIADOS EN EL DESARROLLO)	<b>9</b>
<b>VI. THE COTTON CROP</b> (EL CULTIVO DEL ALGODÓN)	<b>12</b>

### EQUIVALENCIAS MONETARIAS

Unidad monetaria	=	Guaraní (PYG)
USD 1,00	=	4 800 PYG
PYG 1,00	=	USD 0,0002

### PESOS Y MEDIDAS

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

### ABREVIATURAS Y SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNF	Banco Nacional de Fomento
CAH	Crédito Agrícola de Habilitación
COSOP	Documento sobre oportunidades estratégicas nacionales
ENREPD	Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad
FDC	Fondo de Desarrollo Campesino
FODA	Análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas
GTZ	Organismo Alemán para la Cooperación Técnica
IFI	Institución financiera intermediaria
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MERCOSUR	Mercado Común del Cono Sur
ONG	Organización no gubernamental
PBAS	Sistema de asignación de recursos basado en los resultados
PIB	Producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RIMS	Sistema de medición de los resultados y el impacto
UE	Unión Europea
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USAT	Unidad de Servicios de Asistencia Técnica

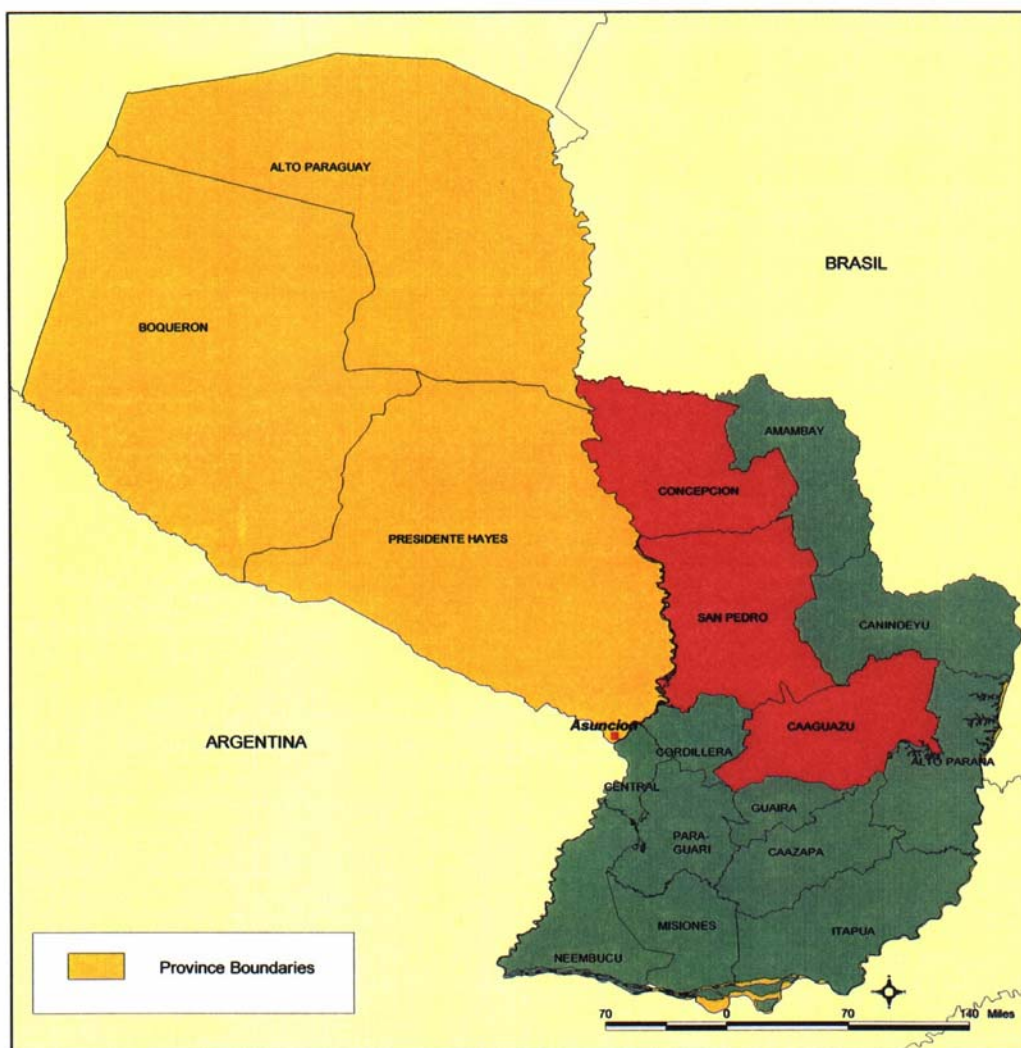
### GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY Ejercicio fiscal

Del 1° de enero al 31 de diciembre

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



PARAGUAY



The designations employed, boundaries and presentation on this map do not imply on the part of IFAD any judgment on the legal status of any territory

**Fuente:** FIDA.

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

**PANORAMA DE LA CARTERA DE PROYECTOS DEL FIDA**

Nombre del programa/proyecto	Institución iniciadora	Institución cooperante	Condiciones del préstamo	Fecha de aprobación por la Junta	Fecha de efectividad del préstamo	Fecha de cierre actual	Código del préstamo o donación	Moneda	Cuantía del préstamo o donación aprobado	Desembolso (como porcentaje de la cuantía aprobada)
Programa de Expansión Agropecuaria	BID	BID	I	27 jun. 79	10 jun. 80	9 jun. 84	L - I - 19 - PG	DEG	5 900 000	100,00%
Proyecto de Desarrollo Rural Integral para el Departamento de Paraguari	BID	BID	I	8 sep. 81	26 jul. 82	30 abr. 89	L - I - 72 - PG	DEG	3 500 000	94,37%
Proyecto de Crédito Agropecuario	BID	BID	O	12 dic. 84	20 jun. 86	30 jun. 90	L - I - 164 - PG	DEG	7 100 000	99,35%
Proyecto del Fondo de Desarrollo Campesino – Región Nororiental del Paraguay	FIDA	UNOPS	O	9 sep. 92	10 ago. 93	30 jun. 01	L - I - 310 - PG	DEG	8 500 000	75,64%
Proyecto de Crédito del Fondo de Desarrollo Campesino en la Región Oriental	FIDA	UNOPS	O	7 dic. 95	3 dic. 96	30 jun. 05	L - I - 407 - PY	DEG	6 650 000	82,06%

BID = Banco Interamericano de Desarrollo.

I = condiciones intermedias.

O = condiciones ordinarias.

DEG = derecho especial de giro.

UNOPS = Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos.

## RESUMEN OPERATIVO

1. En marzo de 2004, una misión del FIDA visitó el Paraguay para comenzar la preparación de un documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP). La misión se desarrolló en paralelo y en estrecha colaboración con la preparación del sistema de asignación de recursos basado en los resultados (PBAS), con una misión destinada a analizar el sector de las cooperativas que el FIDA había encargado a Raiffeisen (la Confederación Alemana de Cooperativas Raiffeisen), y con una misión de la Oficina de Evaluación del FIDA encargada de evaluar el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC), institución financiera de segundo nivel promovida y financiada por el FIDA para modernizar el sector financiero rural y canalizar los préstamos a través del sistema de cooperativas, principalmente hacia los pequeños productores de algodón.

2. En el transcurso de los diez últimos años, la economía paraguaya ha sufrido varias crisis que han dado lugar a un descenso del producto interno bruto (PIB) per cápita del 6%. Al final de 2002, en el Atlas del Banco Mundial se estableció el PIB per cápita en USD 1 170<sup>1</sup>. La agricultura representaba el 29% del PIB, la industria el 19% y los servicios el 52%. La generación de energía hidroeléctrica es una actividad importante en la economía del Paraguay que aporta aproximadamente el 15% del PIB (incluido en la categoría de los servicios). El Paraguay exporta electricidad al Brasil (casi el 50% del valor de todas las exportaciones). El sector agropecuario genera el 40% de las exportaciones. Las exportaciones de algodón, producto agrícola tradicional que se cultiva con muy bajos niveles de productividad, suponen el 40% de las exportaciones agrícolas totales. El cultivo de soja modificada genéticamente, que se ha extendido notablemente y se concentra en las explotaciones de mayor tamaño (en manos de empresas brasileñas), se ha convertido en el principal cultivo agrícola.

3. El cultivo del algodón está vinculado históricamente al desarrollo de la agricultura en el Paraguay. Es el cultivo comercial tradicional y una de las principales actividades generadoras de ingresos monetarios y empleo en las zonas rurales, a la que se dedican unos 180 000 pequeños productores y sus familias. El sector se ha beneficiado de una amplia gama de subvenciones en forma de crédito e insumos y se caracteriza por unas relaciones de dependencia y subordinación económica y social que dan lugar a una actitud pasiva entre los campesinos y sus asociaciones, comités y cooperativas.

4. Las políticas nacionales de financiación rural, que son en este momento objeto de examen, se han basado en bancos públicos como el Banco Nacional de Fomento (BNF) y el Crédito Agrícola de Habilidad (CAH). La aplicación de estas políticas se ha caracterizado por falta de transparencia, desviaciones de fondos, tipos subvencionados, medidas de seguimiento deficientes, despreocupación por los atrasos y concentración del crédito en el cultivo del algodón, lo que se ha traducido en cuantiosos déficit tanto en el BNF como en el CAH. En estas circunstancias, el FDC, que se creó con apoyo del FIDA, no ha podido cumplir plenamente sus objetivos. Los servicios de apoyo a la producción están a cargo de un sistema público bastante ineficiente que administra el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), con pocas alternativas como el Programa de Apoyo al Desarrollo de Pequeñas Fincas Algodoneras (PRODESAL), que financia el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y que utiliza un sistema de contratación externa para los servicios, y la Unidad de Servicios de Asistencia Técnica (USAT) —estrechamente vinculada al FDC—, que persigue la privatización de los servicios.

5. La población del Paraguay alcanzó los 6 millones de habitantes en 2003. Prácticamente todos los paraguayos son bilingües (hablan español y guaraní). La población rural sigue siendo bastante elevada, pues se estima que el 40% de los habitantes del país se concentra en las zonas rurales. Existen unas 320 000 explotaciones agrícolas, de las que entre el 70% y el 75% son cada vez más precarias y no alcanzan el umbral de rentabilidad. Durante los cuatro últimos años, la contribución de la agricultura

---

<sup>1</sup> La misión del FIDA considera correcta esta cifra para 2003. El Atlas del Banco Mundial cifraba el PIB per cápita para 2001 en USD 1 350.



campesina al PIB ha disminuido de forma muy acusada, del 8% al 5%, y se han perdido 90 000 empleos rurales. La población indígena está formada por 87 000 personas, que pertenecen a 20 grupos étnicos, viven en 400 comunidades dispersas por todo el país y se consideran agricultores<sup>2</sup>.

6. Según las estimaciones, la proporción de la población rural y urbana que vivía en la pobreza en 2002-2003 podría cifrarse entre el 45% y el 48%. Se estima que el 18,5% de la población se encontraba en una situación de extrema pobreza durante el mismo período. La línea de pobreza rural se situaba aproximadamente en USD 0,90 per cápita al día y el de la pobreza absoluta, en USD 0,60 per cápita al día. Los productores rurales más aquejados por la pobreza siguen siendo los cultivadores independientes de algodón. Las mujeres rurales viven en condiciones particularmente difíciles. La grave crisis económica ha empeorado su situación, además de ocasionar pérdida de empleo y de oportunidades y marginación social.

7. Las principales causas de la pobreza rural son: a) la inestabilidad política, la incertidumbre de la política económica y un modelo social y económico de exclusión caracterizado por la corrupción y una estructura productiva no competitiva; b) el monocultivo del algodón fuertemente subvencionado en explotaciones muy pequeñas; c) la debilidad social y económica extrema de las organizaciones campesinas; d) la falta de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, y e) la ineficiencia de los servicios públicos y la debilidad de los sistemas financieros rurales.

8. El PBAS ha puesto en evidencia la necesidad de reformar el sector público, adoptar medidas contra la corrupción, fomentar la democratización y la participación y fortalecer las capacidades locales, como cuestiones generales heredadas del pasado que se han convertido en prioridades de política urgentes. La debilidad de las organizaciones de los pobres rurales y las deficiencias existentes en el acceso a los mercados, la diversificación de la producción, el suministro de servicios técnicos y financieros, la participación y la representación a través de organizaciones figuran entre los obstáculos importantes para el desarrollo rural que el PBAS ha identificado y son las principales prioridades estratégicas que se señalan en este COSOP.

9. El Gobierno ha adoptado una Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (ENREPD) que dirige la Secretaría de Acción Social, con el apoyo del Banco Mundial, la Unión Europea (UE) y el BID. Esta actuación estratégica es una de las prioridades de política explícitas del Gobierno, para la cual se creó el Gabinete Social<sup>3</sup>. Sus principales objetivos de política son los siguientes: a) modernización del Estado y fortalecimiento institucional; b) fomento de la participación de los ciudadanos y de la lucha contra la corrupción; c) desarrollo del sector rural y gestión del medio ambiente, y d) aumento de la competitividad. Las actuales políticas abordan de manera incipiente las cuestiones de género y las relativas a la juventud en el marco del Segundo Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres.

10. El FIDA ha acumulado una importante experiencia en el Paraguay. Las principales enseñanzas que se han extraído indican que los resultados del FDC, aunque suponen un cambio significativo en la situación de las instituciones financieras rurales, no han sido satisfactorios desde el punto de vista de los objetivos de desarrollo. Una de las principales dificultades con las que ha tropezado el FDC y, al mismo tiempo, el mayor obstáculo para reducir los altos índices de pobreza rural es la debilidad institucional de las organizaciones sociales del medio rural a todos los niveles. La capacidad para participar en actividades productivas y en los mercados con buenos resultados es muy reducida, salvo en aquellas actividades que, como el cultivo del algodón, están muy subvencionadas y promovidas por el Estado.

---

<sup>2</sup> Según la información facilitada por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (2002), en el Paraguay existen 20 grupos étnicos (guaraní occidental, aché, avá guaraní, mbyá, pái-tavyterá, guaraní ñandéva, toba maskoy, enlhet noret, enxet sur, sanapaná, toba, angaité, guaná, nivaclé, maká, manjui, ayoreo, ybytoso, tomáráho y toba-qon).

<sup>3</sup> El Gobierno ha organizado los ministerios en dos gabinetes, uno económico y otro social. Este último se ocupa de la política y las actuaciones relativas a la reducción de la pobreza rural.

11. Una vez analizadas la situación y las perspectivas de futuro, las principales prioridades estratégicas que se indican en el presente COSOP y que las autoridades comparten son las siguientes: a) fortalecer el capital social; b) fomentar la diversificación de la producción campesina tradicional cuando existan buenas oportunidades de mercado; c) promover la equidad de género en la participación social, económica y comercial, y d) apoyar la formulación de políticas, instrumentos y mecanismos gubernamentales para el sistema de servicios financieros (en el nuevo marco institucional resultante del proceso de reforma de la banca pública que se ha acometido) y de asistencia técnica.

12. En sus futuras intervenciones, el FIDA respaldará y reforzará las políticas del Gobierno y de su Gabinete Social, otorgando una atención preferente a la labor de integrarlas con otras organizaciones internacionales y de complementar la cooperación con ellas. En particular, apoyará el fortalecimiento o la creación de un marco institucional para combatir la pobreza rural. La asociación con el Organismo Alemán para la Cooperación Técnica (GTZ) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) apoyará las oportunidades de mercado de las empresas de los pequeños productores rurales pobres. El Fondo impulsará la institucionalización del Gabinete Social con la colaboración de la UE y coordinará con el BID las intervenciones relativas a las políticas de financiación rural en el contexto de la reforma de la banca pública y en relación con la cuestión, sumamente importante y delicada, de la **distribución de tierras y de la concesión de títulos sobre la tierra**. Existe también la oportunidad de establecer vínculos con organizaciones de la sociedad civil como la Red Rural y las cooperativas asociadas.

13. **Posible programa de préstamos y programa de trabajo por fases.** Se recomienda que en el transcurso de los 15 próximos años se lleven a cabo tres operaciones por fases con arreglo a un enfoque de ampliación gradual, con una aportación total de USD 30 millones a 40 millones. Sobre la base de los resultados del PBAS, y adoptando un enfoque prudente, se propone una estrategia que pueda dar respuesta a **dos** hipótesis distintas. Las operaciones o inversiones se efectuarán después de haber evaluado la operación anterior de acuerdo con la metodología que se expone a continuación.

14. **Metodología de evaluación de las operaciones.** La evaluación será positiva si se confirman y consolidan las directrices normativas y se observan resultados positivos en el logro de los objetivos establecidos para las operaciones. En particular, para medir los resultados se tendrán en cuenta las condiciones políticas e institucionales que favorecen el desarrollo equitativo de la sociedad paraguaya. Tales condiciones deben revelarse en un progreso significativo en cuestiones que se hayan considerado prioritarias en el PBAS relativo al Paraguay, esto es: i) políticas dinámicas para potenciar a los campesinos y sus organizaciones sociales y económicas; ii) continuidad en la lucha contra la corrupción; iii) un entorno favorable a la financiación rural, y iv) políticas y medidas en pos de la equidad social claramente definidas, especialmente con respecto a la equidad de género. La evaluación de cada fase incluiría también indicadores específicos que se establezcan para cada proyecto, además de los correspondientes al sistema de medición de los resultados y el impacto (RIMS).

#### **Primera hipótesis (hipótesis A)**

15. En la hipótesis A se desarrollarían las siguientes operaciones:

- a) **Una primera operación**, por un valor aproximado de USD 10 millones o USD 12 millones, principalmente para desarrollar la capacidad local, consolidar las asociaciones, grupos o cooperativas de pequeños agricultores pobres existentes o crear otros nuevos, y ampliar gradualmente sus actividades en lo que respecta a la participación y la representación social y a nivel económico y comercial. Las actuaciones deberían orientarse a generar una demanda local de intervención a varios niveles y a fortalecer las organizaciones, diversificar la producción, buscar nuevas oportunidades de negocio

(incluso para productos tradicionales) y elaborar planes empresariales. Los objetivos de esta primera operación serían: i) impulsar un proceso de potenciación sostenible de los pequeños productores pobres; ii) fortalecer las organizaciones sociales de pequeños productores, y iii) consolidar el Gabinete Social.

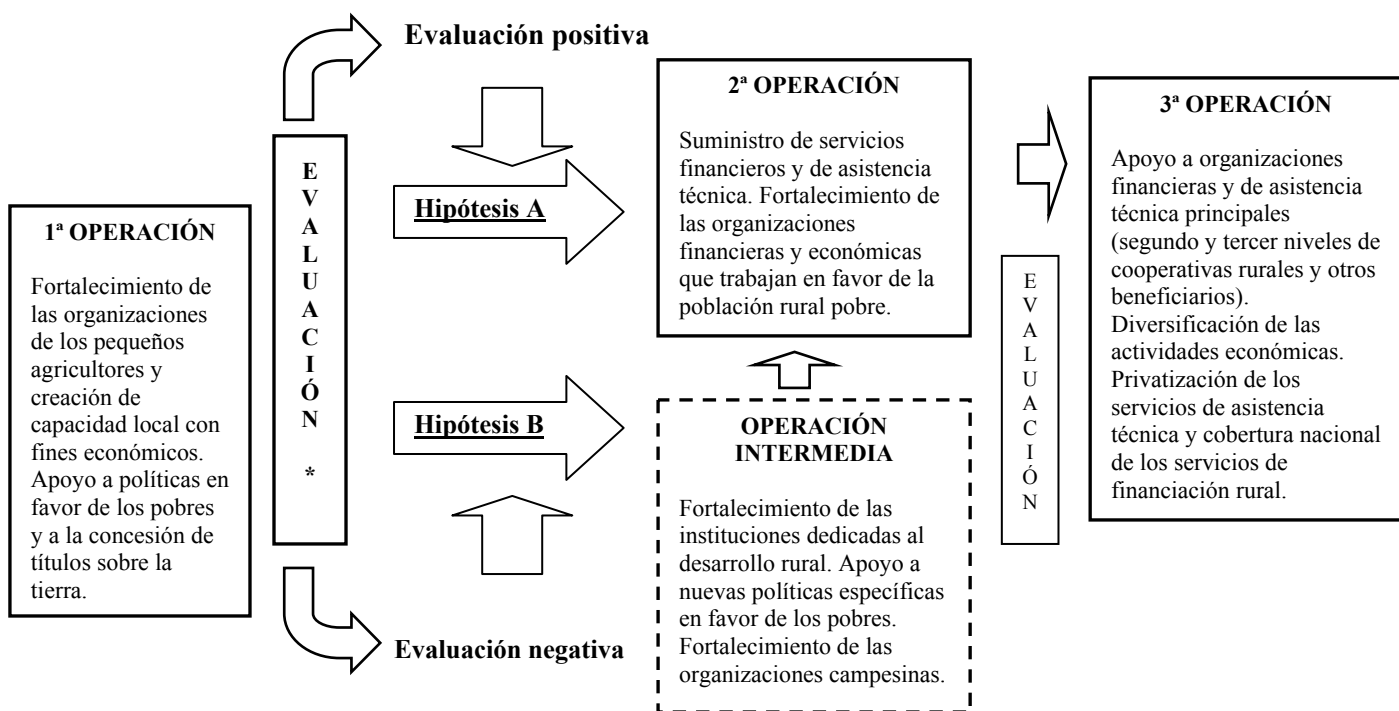
Los principales componentes serían los siguientes: i) servicios de asistencia técnica y comercialización; ii) servicios de apoyo financiero; iii) mecanismos de investigación e información y sistemas que promuevan la diversificación de la producción; iv) articulación, racionalización y fortalecimiento del sistema de cooperativas, y v) evaluación del impacto y de los resultados sobre la base de objetivos e indicadores a medio plazo.

- b) En caso de que se observaran logros positivos y resultados concretos en la primera operación, se propondría una **segunda operación** (o segunda fase de la primera) por valor de USD 8 millones o USD 10 millones. Esta segunda operación tendría como objetivo hacer nuevos progresos en relación con las estructuras de organización, el acceso al crédito y la expansión y “generalización” de un sistema privado de servicios de asistencia técnica. Se orientaría a la consolidación de los procesos y el posicionamiento en el mercado, la financiación de capital de explotación y de infraestructura comercial y logística (equipo) y la comercialización y consolidación de mecanismos flexibles de comercialización (consorcios, asociaciones estratégicas y asociaciones de cooperativas de segundo nivel).
- c) **Una tercera operación** (ampliación) por valor de USD 12 millones o USD 15 millones debería dirigirse a extender las experiencias de las dos operaciones anteriores al conjunto del país y a la consolidación del modelo.

### Segunda hipótesis (hipótesis B)

16. Esta opción plantearía una vía alternativa tras la realización de la primera operación según se ha descrito más arriba. La segunda hipótesis cobraría forma si los resultados de la primera operación fueran insuficientes o no se materializaran las expectativas y condiciones establecidas en la hipótesis A. Si tal fuera el caso, se propone llevar a cabo una “operación intermedia” para reforzar y apoyar la solución de problemas y superar las limitaciones o dificultades que hubieran surgido. La cuantía de la operación sería de USD 3 millones o USD 4 millones.

17. La culminación satisfactoria de esta operación intermedia, determinada sobre la base de indicadores específicos de resultados —teniendo en cuenta los cambios registrados en el marco político e institucional, utilizando objetivos y procedimientos establecidos en el RIMS, e incluyendo los correspondientes a la política nacional y establecidos por el proyecto— marcaría el camino para una nueva operación. Esta nueva operación, que tendría las mismas características que la segunda operación a la que se ha hecho referencia en la hipótesis A, llevaría nuevamente a la vía descrita en la hipótesis A.



\* Basada en los indicadores del PBAS y en los que se hayan establecido específicamente en el proyecto.

## REPÚBLICA DEL PARAGUAY

### DOCUMENTO SOBRE OPORTUNIDADES ESTRATÉGICAS NACIONALES

#### I. INTRODUCCIÓN

1. El FIDA comenzó sus operaciones en el Paraguay cofinanciando dos proyectos con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1979 y 1984. En 1989, tras la caída de la dictadura del General Stroessner, que se había prolongado durante 35 años, realizó una misión especial de programación que determinó las prioridades para el fortalecimiento y modernización de las finanzas rurales con miras a modificar la ineficiente y costosa cadena de financiación de la producción del algodón, que cultivaban principalmente pequeños productores pobres. La propuesta del FIDA comportaba el establecimiento de una institución financiera de segundo nivel, el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC), que se especializaría en la financiación rural y encauzaría el crédito a través del sistema de cooperativas y de otras instituciones financieras intermediarias (IFI). En 1991 se aprobó una primera intervención, a la que siguió una segunda en 1995. Ambas propuestas se elaboraron en cooperación con comités de la Cámara de Representantes y del Senado y adquirieron rango de ley. La intervención final, todavía en curso, concluirá en diciembre de 2004.

2. A petición del Gobierno, una misión del FIDA visitó el Paraguay en marzo de 2004 para entrar en contacto con autoridades nacionales, en particular el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y la Secretaría de Acción Social, así como con organismos internacionales de cooperación, con el fin de preparar un documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP). La misión se desarrolló en paralelo y en estrecha colaboración con la preparación del sistema de asignación basado en los resultados (PBAS) y estuvo en contacto e intercambió información y puntos de vista con una misión organizada para analizar el sector de las cooperativas que el FIDA había encargado a Raiffeisen (la Confederación Alemana de Cooperativas Raiffeisen). La finalidad de esta misión era evaluar los logros, deficiencias y limitaciones de las operaciones del FDC con las cooperativas. Durante la misión de preparación del COSOP llegó al Paraguay una misión de la Oficina de Evaluación del FIDA para evaluar el segundo proyecto del FDC, cuyas conclusiones preliminares se recogen en el presente informe. La misión también tuvo acceso a los informes de la labor específica desarrollada en el marco de la donación de asistencia técnica al Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR) destinada al desarrollo de cooperativas y el apoyo al Instituto Nacional de Cooperativismo.

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

##### A. Antecedentes de la economía del país<sup>1</sup>

3. El Paraguay está situado en la zona central de América del Sur y limita al sur con la Argentina, al este y nordeste con el Brasil y al oeste con Bolivia. El Paraguay no tiene acceso al mar excepto a través de los ríos navegables Paraguay y Paraná. El país está dividido en dos regiones ecológicas muy diferenciadas, el este, con precipitaciones y recursos hídricos abundantes, y, al oeste del río Paraguay, la zona seca y semiárida de El Chaco, en la que vive solamente el 2% de la población total. El Paraguay

---

<sup>1</sup> Para más información, véase el apéndice I.

tiene una superficie de 406 750 km<sup>2</sup>, con una población estimada de unos 6 millones de habitantes en 2003. La población indígena la forman 87 000 personas que pertenecen a 20 grupos étnicos, viven en 400 comunidades dispersas por todo el país y se consideran agricultores<sup>2</sup>.

4. En el transcurso del último decenio, la economía paraguaya ha sufrido varias crisis que se han traducido en un descenso del producto interno bruto (PIB) per cápita del 6%, como resultado de un crecimiento medio del PIB del 2,1% frente a un crecimiento anual de la población del 2,6%. Al final de 2002, el BID situó el PIB per cápita en torno a USD 940, en tanto que el Atlas del Banco Mundial lo estableció en USD 1 170<sup>3</sup>. La agricultura representa el 29% del PIB, la industria el 19% y los servicios el 52%. El denominado “comercio de triangulación” (importaciones temporales para la reexportación), que tradicionalmente ha tenido una importancia considerable en la formación del PIB en el Paraguay, alcanzó entre el 30% y el 35% del PIB. Es difícil estimar la contribución de la economía informal, que también ha sido tradicionalmente significativa. La cifra que daba el Atlas del Banco Mundial para 2001 era de USD 1 350 del PIB per cápita.

5. El nuevo gobierno del Presidente Óscar Nicanor Duarte Frutos, que comenzó su mandato en agosto de 2003, llegó a un acuerdo sobre el reembolso de la deuda externa y renegoció la deuda interna. En estas circunstancias, es posible que el PIB registre en 2004 un crecimiento positivo (entre el 1,5% y el 2,5%) habida cuenta de los precios elevados de la soja y el algodón.

6. Una característica importante de la economía paraguaya es el importante peso que tiene en el PIB el sector de los servicios (el 50%) y, dentro de él, la generación de energía eléctrica. Esto tiene un efecto positivo en tres formas: a) las exportaciones de energía (por un valor estimado de USD 350 millones en 2001) son la principal fuente estable de divisas; b) los pagos de regalías y compensaciones (por un valor estimado de USD 300 millones en 2001) realizados por las entidades binacionales que administran las presas de Itaipú y Yacyretá, y c) los factores externos generados en la economía durante los períodos de construcción. Los dos primeros elementos representan entre el 10% y el 15% del PIB y financian casi el 35% del presupuesto nacional en 2004.

7. En diciembre de 2003, el Gobierno consiguió un logro importante al firmar con el Fondo Monetario Internacional un acuerdo de compromiso contingente por valor de USD 100 millones y obtuvo sendos préstamos de USD 30 millones del Banco Mundial y el BID. La situación fiscal ha mejorado y se prevé para 2004 un déficit del 0,6%, frente al 1,2% en 2003.

8. El nuevo Gobierno del Paraguay ha elaborado un plan nacional de lucha contra la pobreza rural que se orienta claramente a superar las raíces profundas de la pobreza y toma en consideración los objetivos de desarrollo del Milenio. A petición del Secretario de Acción Social, el FIDA ha enviado consultores del Programa para el Fortalecimiento de la Capacidad Regional de Seguimiento y Evaluación de los Proyectos del FIDA para la Reducción de la Pobreza Rural en América Latina y el Caribe (PREVAL) —que presta apoyo a las actividades de seguimiento y evaluación de los proyectos financiados por el FIDA— para que ayuden a elaborar un sistema nacional de seguimiento de los índices de reducción de la pobreza rural que, sin duda, contribuirá a conseguir más eficazmente objetivos internacionales y nacionales en esta esfera.

---

<sup>2</sup> Según la información facilitada por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (2002), en el Paraguay existen 20 grupos étnicos (guaraní occidental, aché, avá guaraní, mbyá, pái-tavyterá, guaraní ñandéva, toba maskoy, enlhet noret, enxet sur, sanapaná, toba, angaité, guaná, nivaclé, maká, manjui, ayoreo, ybytosó, tomáráho y toba-qon).

<sup>3</sup> La cifra que daba el Atlas del Banco Mundial para 2001 era de USD 1 350 del PIB per cápita.

## B. El sector agropecuario

9. El sector agropecuario es uno de los pilares de la economía paraguaya. Genera el 40% de las exportaciones (la energía representa otro 50%), el 33% del empleo y el 27% del PIB. Se estima que la superficie de tierras cultivables del país es de 30 millones de ha, de las que solamente 3 millones se utilizan en la agricultura. Alrededor de 20 millones de ha se destinan a la ganadería y de 15 millones a 20 millones de ha a la silvicultura.

10. Históricamente, el sector agropecuario ha representado alrededor del 27% del PIB durante el período comprendido entre 1992 y 2001 y el 29% en 2001, como resultado del crecimiento del subsector agrícola (el 18,3%). El crecimiento del sector primario (agricultura, ganadería y pesca) fue del orden del 3,2% entre 1992 y 2001, siendo el subsector agrícola el más dinámico, con un crecimiento del 4,2%. El cultivo de soja modificada genéticamente, que se concentra en las grandes explotaciones, aumenta a un ritmo del 10% anual y ha acelerado el crecimiento de la agricultura. En 2003 y 2004 se han registrado enérgicas protestas entre los campesinos y una fuerte reacción social por la marcada expansión del cultivo de la soja.

11. **Finanzas rurales.** Las políticas nacionales de financiación de la agricultura y el sector rural se han basado en bancos públicos como el Banco Nacional de Fomento (BNF) y el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH). La gestión de estas instituciones se ha caracterizado por la falta de transparencia y las desviaciones de fondos, la aplicación de tipos subvencionados, las medidas de seguimiento deficientes, la despreocupación por los atrasos y la concentración del crédito en el cultivo del algodón. Las presiones recurrentes para la condonación de las deudas (la última condonación de deudas en gran escala tuvo lugar en 1999) ha dado lugar a cuantiosos déficits en el BNF y el CAH y a una cultura “de morosidad” que, junto a la política de tipos subvencionados, ha impedido establecer un sistema de financiación rural eficiente.

12. En estas circunstancias se creó el FDC con apoyo del FIDA para modernizar las finanzas rurales. El FDC se creó por ley como una institución financiera de segundo nivel para financiar a los campesinos pobres organizados en cooperativas, a los que también se les proporcionaba una asistencia técnica significativa en las esferas de las finanzas y la agronomía. El modelo se ha sostenido sin descapitalización desde 1992, pero los resultados reales han sido contradictorios. (Véanse los párrafos 44 a 46.)

13. En total, existen en el país 700 instituciones financieras formales, de las cuales 600 son cooperativas de ahorro y crédito. El sector bancario privado no financia a los campesinos y las cooperativas bien organizadas siguen desempeñando una función marginal. Son alrededor de 400 las cooperativas que funcionan realmente, en su gran mayoría en sectores urbanos o periurbanos. La falta de eficiencia del sistema financiero del Paraguay y las posiciones oligopolísticas se han traducido en tipos de interés muy elevados. Desde 1991, los tipos anuales duplican en promedio la tasa anual de inflación.

14. En diciembre de 2003, el Ejecutivo envió al Senado un proyecto de legislación para la reforma bancaria que preveía la eliminación de todas las instituciones financieras públicas existentes. Estas instituciones —el FDC, el Fondo de Desarrollo Industrial, el Fondo para la Microempresa, el Fondo Ganadero, el BNF, el CAH y el Fondo para la Vivienda— se fusionarían para crear un banco de segundo nivel que operaría a través de las IFI. Paralelamente, se establecería un pequeño banco de primer nivel para proporcionar financiación a los campesinos.

15. **Servicios de apoyo a la producción.** Estos servicios se basan en el sistema del MAG, que cuenta con unos 600 funcionarios pero que carece de recursos para hacer frente a los costos de explotación y de una política de actuación y unos objetivos bien definidos. En gran parte, esta iniciativa se centra en el apoyo al cultivo del algodón. Asimismo, el sistema público tiene una relación costo-beneficio muy elevada y un grado de ineficiencia e inviabilidad que justificarían su eliminación.

No se dispone de información sobre la capacidad de cobertura (y mucho menos sobre el impacto real), aunque el sistema del MAG presta servicios a un número estimado de 30 000 campesinos. El fortalecimiento del sistema centralizado que propone el MAG podría tropezar con dificultades presupuestarias y normativas para su aplicación.

16. La Unidad de Servicios de Asistencia Técnica (USAT), que se enmarca en el sistema del FDC y cuenta con apoyo del FIDA, utiliza otro enfoque. Se trata de un experimento en la prestación de servicios contratados externamente, con una amplia participación de los beneficiarios en el proceso decisorio, pero su impacto ha sido modesto, en parte por la difícil relación con el FDC y por el escaso interés del MAG. Se estima que la USAT ha beneficiado de 4 000 a 5 000 campesinos organizados en cooperativas, precooperativas y comités.

### C. La pobreza rural

17. En 2001 se cifró en el 34% la proporción de la población rural y urbana que vivía por debajo de la línea de pobreza. La situación se deterioró notablemente en el período 2002-2003, de modo que al final de 2003 del 45% al 48% de la población vivía en situación de pobreza. Durante el mismo período, la parte de la población aquejada de pobreza extrema aumentó del 14% al 15%, alcanzando el 19% de la población en 2002-2003. La línea de pobreza rural se situaba en USD 0,90 por día, aproximadamente, y el de la pobreza absoluta en USD 0,60 por persona al día<sup>4</sup>. El aumento de la pobreza se debe en parte a las crisis financieras que han sufrido los países de la región, pero, sobre todo, a la inestabilidad política, la incertidumbre de la política económica y las graves ineficiencias del sector público, así como a la corrupción y a los efectos de una estructura productiva no competitiva. El 56% de la población pobre vive en las zonas rurales, y en el sector de población que vive en situación de pobreza crítica, la población rural representa el 75%.

18. A pesar de que se ha registrado una considerable distribución de tierras, la tenencia de la tierra y el acceso a ella siguen figurando entre los problemas de la política agrícola nacional del Paraguay. En los últimos años, las quejas de los campesinos sin tierra que desean conseguir el acceso a ésta se han añadido a los problemas relacionados con las presiones derivadas del cultivo de soja, que tiende a excluir a los pequeños agricultores y a producir una concentración de la propiedad y una utilización indiscriminada de la tierra.

19. La propiedad rural está todavía muy concentrada, como lo indica el hecho de que el 65% de las explotaciones abarcan solamente el 5% de la tierra, en tanto que el 1% de los grandes terratenientes acaparan dos tercios de ella. El coeficiente de Gini para el conjunto del país es 53. El Instituto de Bienestar Rural se ocupa de la aplicación de las políticas de reforma agraria. A lo largo de su historia, esta institución ha afrontado distintos problemas como lo reflejan su escasa eficiencia y sus malos resultados. El Congreso estudia en estos momentos una propuesta de reforma encaminada a mejorar sus resultados en la concesión de títulos sobre la tierra asignada y en el apoyo a la consolidación de los asentamientos existentes.

20. En el marco del proceso de deterioro y exclusión social y económica, la situación de las mujeres ha empeorado considerablemente, en particular de las que son cabeza de hogar, situación que se da en el 20% de los hogares del país y en el 25% de los de las zonas rurales. Además de que se ha producido pérdida de empleos y de oportunidades de ingresos, ha aumentado la marginación social y las tareas familiares y el cuidado de los niños hacen prácticamente imposible que las mujeres, salvo

---

<sup>4</sup> Esto cifra la línea de pobreza rural en PYG 77 000 y el de extrema pobreza en PYG 49 000 en 1998.



las jóvenes, puedan emigrar. Aunque la legislación nacional de acceso a la tierra no es discriminatoria, existen graves limitaciones tradicionales e históricas que impiden, de hecho, a las mujeres el acceso a ese recurso. Según los datos de la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (ENREPD), la pérdida de oportunidades de empleo ha sido mayor entre las mujeres que entre los hombres del mundo rural.

21. En los últimos años ha cobrado un nuevo impulso el fenómeno de la emigración del campo a la ciudad o a países limítrofes, alimentado sobre todo por los jóvenes, tanto hombres como mujeres. Muchas jóvenes rurales emigran a la ciudad para realizar trabajos no cualificados, debido a su limitado nivel de instrucción y de conocimientos necesarios para ocupar puestos más cualificados en las zonas urbanas o fuera del país. Aunque durante los últimos decenios ha aumentado la presencia de la mujer en el mercado de trabajo del Paraguay, la mayor parte de ellas trabajan en sectores de baja productividad. Este fenómeno tiene especial incidencia en las zonas rurales, donde las mujeres trabajan a tiempo parcial como subcontratistas en actividades que requieren poca formación. Del 48% de las mujeres que trabajan en las zonas rurales, el 23% percibe un salario y el 25% no. El 43% de las mujeres empleadas trabaja en el sector agrícola, el 25% en el comercio, el 22% en los servicios comunitarios y personales y el 9% en el sector industrial.

22. En las zonas rurales, los cultivadores de algodón independientes y los agricultores de subsistencia son los más afectados por la pobreza. Las causas fundamentales de la pobreza están muy relacionadas con el modelo social y económico y con las actitudes paternalistas en sectores que se han beneficiado de la venta de energía (regalías) y de exportaciones de productos básicos agrícolas y forestales. Los campesinos y las poblaciones urbanas que dependen del sector público se encuentran atrapados en un sistema de dependencia basado en relaciones de clientelismo y vínculos políticos profundamente arraigados<sup>5</sup>.

23. Las causas más directas de la pobreza de los pequeños productores agrícolas son: a) el monocultivo del algodón, tradicionalmente muy subvencionado en zonas muy reducidas, que ha erigido un obstáculo malsano a la diversificación de la producción o el desarrollo de sistemas de mercado para otros productos; b) la falta de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra; c) la debilidad de las organizaciones campesinas sociales y económicas; d) la ineficiencia de los servicios públicos, y e) la debilidad de los sistemas financieros rurales.

24. Según las estimaciones, en el Paraguay existen 320 000 explotaciones campesinas, de las cuales la mitad están en condiciones cada vez más precarias y no alcanzan el umbral de rentabilidad. El 50% de estas últimas se encuentran por debajo de la línea de pobreza. La mayor parte (el 65%) consiste en fincas de menos de 5 ha, dedicadas principalmente a la producción de algodón. Se trata de pequeños cultivadores de algodón tradicionales con pequeñas parcelas y poquísima o ninguna capitalización. Estos agricultores no están en condiciones de transformar por sí mismos sus estrategias de producción. Un gran porcentaje de ellos se están convirtiendo en campesinos sin tierra.

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

25. El análisis de la pobreza rural y de sus causas revela dos tipos de problemas: uno relacionado con la capacidad local, la creación y potenciación del capital humano para conseguir metas económicas y sociales y la necesidad de adoptar medidas concretas para afrontar los problemas de las mujeres rurales, y otro de carácter institucional, relacionado con la escasez, ineficiencia o falta de servicios de financiación rural o de apoyo a la producción.

---

<sup>5</sup> Para más información, véase el apéndice VI.

26. Habida cuenta del escaso capital social acumulado por las comunidades rurales y del deterioro de la situación general de las familias muy pobres, y de las mujeres rurales en particular, es esencial que en las futuras intervenciones del FIDA se adopte decididamente una estrategia integrada para aumentar este capital que comprenda un enfoque de género. El Fondo podría apoyar a las instituciones existentes en el país aportando instrumentos normativos concretos de acuerdo con las organizaciones campesinas y gubernamentales. Reconociendo las desventajas a las que se enfrentan las mujeres rurales, estos instrumentos deberían hacer especial hincapié en la identificación de alternativas de producción y empleo para la mujer y en actividades de capacitación para la autogestión a cargo de organizaciones especializadas en las cuestiones de género.

27. La escasa acumulación de capital social por parte de los campesinos (tanto hombres como mujeres) se refleja, entre otras cosas, en las deficiencias de las instituciones, de la administración y de la gestión política, económica y financiera de las cooperativas rurales que gestionan la producción, en múltiples sectores, o el ahorro y el crédito.

28. Teniendo en cuenta que la principal limitación que es necesario superar para luchar contra la pobreza rural es la de la acumulación de capital social en las comunidades rurales pobres, existen buenas oportunidades para las intervenciones del FIDA tanto en el plano de las instituciones gubernamentales como a nivel comunitario. El Fondo podría contribuir a definir una metodología para poner en práctica la estrategia de reducción de la pobreza rural y ayudar a crear un marco institucional para combatir esa forma de pobreza. Además, podría respaldar el establecimiento de una interconexión eficaz entre el Gabinete Social<sup>6</sup> y sus unidades técnicas y organismos de ejecución, especialmente el MAG. A nivel comunitario, podría fortalecer las organizaciones económicas de los campesinos y apoyar todas las actividades necesarias para incrementar el capital social de los pequeños productores pobres, como se indica en el párrafo 58 *infra*.

29. Es importante señalar los principales riesgos y limitaciones a los que hay que enfrentarse para reducir la pobreza rural. Pueden plantearse como resultado de dificultades presupuestarias o en caso de que las reformas gubernamentales se lleven a cabo con mucha lentitud, en particular el riesgo de que las medidas de lucha contra la corrupción sean ineficaces. Existe un riesgo latente de que surjan problemas en relación con la recaudación y el déficit fiscal, que podrían dificultar el pago de la deuda externa y el logro de los objetivos acordados con el Fondo Monetario Internacional (FMI), lo que daría lugar a que esta institución, el Banco Mundial, el BID y otras organizaciones financieras suspendieran los desembolsos.

### **E. Sistema de asignación de recursos basado en los resultados**

30. El PBAS para el Paraguay, que se preparó en paralelo al presente COSOP, resultó de gran utilidad desde el punto de vista de la información y el análisis, así como para ampliar y mejorar la estrategia propuesta del FIDA para el Paraguay. La metodología utilizada para elaborar el PBAS se basó en el análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) y las calificaciones resultantes. El análisis FODA permitió estudiar y discutir detalladamente los elementos del PBAS con las autoridades gubernamentales, los funcionarios de otros organismos bilaterales y multilaterales de cooperación y las personas que se ocupan de cuestiones de desarrollo y de política.

31. Esta actividad ha centrado el análisis sobre el país y se ha alcanzado así un amplio consenso sobre las evaluaciones y las conclusiones. Los funcionarios públicos se han mostrado interesados en la metodología utilizada, ya que permite identificar claramente los objetivos en relación con lo que se espera que haga el nuevo Gobierno para superar las limitaciones y errores del pasado.

---

<sup>6</sup> El Gobierno ha organizado los ministerios en dos gabinetes, uno económico y otro social. Este último se ocupa de la política y las actuaciones relativas a la reducción de la pobreza rural.

32. El PBAS aporta información sobre las deficiencias del pasado y las limitaciones y dificultades del presente y señala aspectos positivos y negativos. Aunque el PBAS analiza un conjunto muy amplio de aspectos que abarcan la cuestión de la pobreza rural y sus causas y la trascienden, permitió identificar y aclarar en qué forma y hasta qué punto las actuales políticas del Gobierno son adecuadas para subsanar las deficiencias observadas, y determinar con claridad la estrategia que debe adoptar el FIDA en el Paraguay.

33. Las cuestiones que se analizan en el PBAS son las siguientes: a) **fortalecimiento de la representación económica y social de los pobres de las zonas rurales y sus instituciones** (un marco jurídico y normativo que rija las organizaciones rurales y el diálogo entre el Gobierno y las organizaciones rurales); b) **fomento de un acceso más equitativo a los recursos naturales productivos y a la tecnología** (acceso a la tierra, acceso al agua para la agricultura, acceso a servicios de investigación y extensión para la agricultura); c) **mayor acceso a los servicios financieros y los mercados** (condiciones favorables para el desarrollo de servicios financieros rurales, un entorno favorable a la inversión para las empresas rurales y acceso a los mercados para los insumos y productos agrícolas); d) **cuestiones de género** (acceso a la educación en las zonas rurales y representación de las mujeres), y e) **gestión de los recursos públicos y rendición de cuentas** (asignación y gestión de los recursos públicos para el desarrollo rural, rendición de cuentas, transparencia y lucha contra la corrupción en las zonas rurales). Cada uno de los subpuntos requiere elementos y análisis específicos y precisos.

34. La reforma del sector público, la lucha contra la corrupción en los niveles central y local y la democratización y la participación son algunas de las cuestiones generales en las que, como se señala en el PBAS, hay mayores insuficiencias, y son precisamente las prioridades de política del actual Gobierno. Las deficiencias en las organizaciones de los pequeños productores y de los pobres de las zonas rurales, en el acceso a los mercados, en la diversificación de la producción, en el suministro de servicios técnicos y financieros, y en la participación y representación en las instituciones figuran entre las principales dificultades para el desarrollo rural a las que se hace referencia en el PBAS y constituyen los objetivos prioritarios de la estrategia que se propone en el COSOP.

35. El análisis de las cuestiones incluidas en los cuestionarios del PBAS y el proceso de consulta con las autoridades paraguayas enriquecieron el análisis estratégico del FIDA que se presenta en este COSOP. Además, las principales cuestiones planteadas por el Gobierno en relación con el desarrollo rural, la buena gestión pública y la reducción de la pobreza rural se convirtieron en los criterios del FIDA para activar las diferentes fases de un posible programa de préstamos. El PBAS también ha puesto en claro esferas de colaboración entre el FIDA y los principales donantes internacionales con las autoridades paraguayas en el ámbito del desarrollo rural. Las hipótesis que se proponen en el presente COSOP muestran también cómo seguirá colaborando el FIDA con las autoridades nacionales para resolver los problemas más importantes identificados cuando no se consigan plenamente los objetivos políticos y de desarrollo que haya establecido el Gobierno.

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

36. El Gobierno actual ha puesto en marcha un plan importante para reducir la pobreza. Se trata del ENREPD, que dirige la Secretaría de Acción Social con el apoyo del Banco Mundial, la Unión Europea, el BID, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional del Trabajo y la Fundación Konrad Adenauer. Estas actividades estratégicas constituyen un objetivo explícito de política de este Gobierno y una de sus prioridades esenciales.

37. El Gobierno actual representa un nuevo comienzo para el país después de un período (1999-2003) caracterizado por la erosión gradual de la capacidad gubernamental y por la recesión económica. Se ha establecido un poder ejecutivo con personas de reconocida valía, y participan

también profesionales e intelectuales destacados de la sociedad civil, no siempre del partido del Gobierno. El poder ejecutivo tiene una fuerte unidad interna y mantiene unas relaciones claras y estables con el poder legislativo, aunque la oposición tiene la mayoría en el Senado.

38. El Consejo de Ministros está estructurado en dos gabinetes, un Gabinete Económico y un Gabinete Social. Este último está presidido por el Presidente de la República y lo integran los ministros de Agricultura y Hacienda, además de los que ocupan las carteras sociales. Existe también una Secretaría de Acción Social (de rango ministerial)<sup>7</sup>. Esta estructura refleja la firme plataforma política de este Gobierno, que se basa en cuatro prioridades estratégicas principales: a) la modernización del Estado y el fortalecimiento institucional; b) la participación de los ciudadanos y la lucha contra la corrupción; c) el desarrollo sostenible del sector rural y la gestión del medio ambiente, y d) el aumento de la competitividad en el MERCOSUR y en los mercados mundiales.

39. Las políticas actuales contemplan las cuestiones relativas al género, a la juventud y a las poblaciones indígenas. En 1992 se creó una Secretaría de la Mujer de rango ministerial y en los primeros años del decenio de 1990 algunas organizaciones de mujeres, como la Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Rurales e Indígenas, se sumaron al proceso de democratización política y social. En marzo de 2004 se aprobó el Segundo Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (2003-2007) con la finalidad de promover la incorporación de las consideraciones de género en la formulación, coordinación, aplicación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

40. El Gobierno ha presentado al Congreso un amplio paquete de reformas del Estado y, en lo que constituye un primer paso fundamental en la lucha contra la corrupción y la reforma del sistema judicial, ha renovado dos tercios de los miembros de la Corte Suprema. El paquete de reformas comprende una gran reforma fiscal y la reforma de la banca pública respaldada por el FIDA, que afecta al FDC.

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

41. En los años ochenta, el FIDA cofinanció dos operaciones de crédito con el BID por un valor total aproximado de USD 10 millones. El FIDA consideró que los resultados de los programas de crédito fueron poco satisfactorios. La canalización de los fondos a través del BNF fue ineficiente y no permitió llegar al grupo-objetivo del FIDA. Los atrasos eran cuantiosos y el fondo rotatorio se descapitalizó y se diluyó con las finanzas del BNF.

42. En 1989, el FIDA llevó a cabo una misión especial de programación. El informe resultante presentaba un análisis estructurado del sector agrícola campesino paraguayo, la situación de la pobreza rural y sus causas. En el informe también se sentaban las bases de la estrategia de las actividades futuras del Fondo en el país. Esta tarea se complementó con un análisis del sector público de las finanzas rurales, el BNF y el CAH, y el sector de las cooperativas de ahorro y crédito.

43. Las propuestas formuladas por el FIDA se centraban en el fortalecimiento y modernización del sistema de finanzas rurales con miras a modificar la cadena malsana de financiación de los pequeños productores de algodón, que funcionaba, con pequeñas variaciones, a través de un efecto de filtración desde el Estado (regalías y en algunos casos préstamos internacionales) a los exportadores, desmotadores, mayoristas, minoristas y, por último, los productores. Este sistema es muy costoso para los productores que se encuentran al final de la cadena y da lugar a una gran dependencia del productor.

---

<sup>7</sup> Para más información, véase el apéndice III.

44. La propuesta del FIDA comportaba el establecimiento de una institución financiera de segundo nivel (el FDC) especializada en la financiación rural, para encauzar el crédito a través de las IFI locales, en particular cooperativas. En 1991 se aprobó la Ley n.º 128 por la que se creaba el FDC. En septiembre de 1992, el Fondo aprobó una primera operación por valor de USD 10 millones, aproximadamente (proyecto 310-PG). En 1995 aprobó otra operación (proyecto 407-PY) de una cuantía similar, con correcciones y ajustes en la ejecución y con una mayor cobertura geográfica. El componente de crédito se llevaba a cabo por conducto del FDC y se creaba una pequeña USAT para contratar externamente los servicios relativos al fortalecimiento institucional y la asistencia técnica a la producción. La contratación externa se realiza por conducto de las IFI con las organizaciones de productores responsables de la gestión de los servicios.

45. **Conclusiones preliminares de la evaluación del FDC.** El FDC representó un cambio importante en el ámbito institucional de las finanzas públicas para el sector rural y los pequeños agricultores. Desde el punto de vista institucional, fue una propuesta interesante y, por ello, el modelo se adoptó también en el Fondo para la Microempresa y el Fondo de Desarrollo Industrial (ambos financiados por el BID) y fue la base de la propuesta de reforma de la banca pública. Además, el FDC incluía una línea sectorial de crédito del BID para financiar a los sectores rurales medios afectados por la pobreza.

46. No obstante, los resultados no han sido satisfactorios. El estudio de la Oficina de Evaluación del FIDA pone de manifiesto que el segundo proyecto del FDC sólo ha conseguido parcialmente sus objetivos y de forma contradictoria. El FDC ha conseguido a lo sumo un 10% de las finanzas rurales, han persistido los sistemas tradicionales de financiación y no se ha establecido un sistema solvente de finanzas rurales basado en las IFI locales. El impacto en las cooperativas ha sido limitado y sólo algunas de ellas han ampliado sus operaciones para adquirir nuevos clientes. Únicamente alrededor del 30% de esos clientes cumplen los criterios establecidos por el FIDA para determinar el grupo-objetivo y el resto son clientes (que obtienen financiación mediante la línea de crédito del BID) de un estrato social ligeramente superior, lo que ilustra los problemas y limitaciones del sistema. Las causas que se han señalado son la limitada identificación de las autoridades del MAG con la propuesta relativa al FDC, la utilización y persistencia de instituciones como el CAH y el BNF (sobre la base de la distribución de préstamos subvencionados) y los defectos de las propuestas realizadas para desarrollar el sistema de las IFI. Otros factores que influyen negativamente son las políticas monetarias, los tipos aplicados y la condonación de la deuda, y, desde 1999, la inestabilidad política e institucional reinante en el país.

47. Los servicios técnicos de apoyo a la producción prestados por conducto de la USAT eran más eficientes y eficaces que los servicios centralizados del MAG. La experiencia de la USAT es positiva desde el punto de vista de la identificación, la participación de los usuarios y la calidad y el costo de los servicios. Ahora bien, los vínculos con las operaciones del FDC han adolecido de falta de coordinación y han dado lugar a resultados contradictorios en lo que respecta al fortalecimiento de las cooperativas y otras organizaciones. Se ha dado prioridad a la consolidación de los sistemas administrativos y de contabilidad de estas organizaciones, descuidándose su fortalecimiento, representación, legitimación y, en particular, los vínculos con el mercado y el acceso a él.

48. **La evaluación del desempeño de las cooperativas a cargo de Raiffeisen.** El FIDA pidió a Raiffeisen que preparara un informe sobre las razones por las que no se han gestionado las cooperativas de forma que pudieran ser una vía eficiente para canalizar los recursos hacia los campesinos y los pobres del medio rural.

49. Entre las principales causas de la participación insuficiente de las cooperativas en el sistema propuesto por el FDC, Raiffeisen indicó las siguientes: a) las cooperativas son entidades privadas y cerradas que procuran minimizar el riesgo y consideran que la actividad agrícola es mucho más arriesgada que otras actividades económicas; b) el Gobierno ha transmitido mensajes erróneos al

permitir el impago de los subpréstamos o su reembolso en condiciones distintas de las convenidas; c) el mercado financiero se ha caracterizado por una liquidez excesiva y por la falta de fiscalidad de los ingresos; las cooperativas no han necesitado obtener recursos del FDC y no ven la necesidad de dar servicio a clientes que presentan un índice de riesgo más elevado, y d) los fondos para préstamos del FDC están sujetos a restricciones respecto de las garantías y otras condiciones, la cuantía de los subpréstamos y los criterios que deben reunir los beneficiarios (sólo los pequeños agricultores muy pobres podían acceder a los fondos del FDC).

#### IV. MARCO ESTRATÉGICO DEL FIDA

##### A. Función estratégica del FIDA y prioridades propuestas<sup>8</sup>

50. La política actual de la Administración gira en torno a cuatro pilares: a) reformar las instituciones estatales del Paraguay y luchar contra la corrupción; b) equilibrar las cuentas públicas y reestructurar la economía; c) lograr la competitividad económica, y d) promover programas de reducción de la pobreza utilizando de forma sistemática instrumentos eficaces y eficientes. El último de ellos proporciona el marco en el que el FIDA puede hacer una contribución significativa.

51. Desde la perspectiva institucional, el Gabinete Social ocupa una posición clave como coordinador de todas las políticas y programas sociales del Gobierno, con competencia para resolver problemas como la superposición de jurisdicciones y la dispersión de esfuerzos y recursos con objeto de promover políticas sectoriales complementarias en la esfera social, definir la política social y sus instrumentos de conformidad con la política económica del Gobierno y, en particular, coordinar las iniciativas de cooperación internacional en materia de reducción de la pobreza.

52. Desde el punto de vista operativo, el Gabinete Social y las restantes entidades involucradas, principalmente la Secretaría de Acción Social, pretenden conseguir una estrecha convergencia entre las instituciones que se ocupan de la aplicación de instrumentos de política pública, y preparar un programa estratégico compartido por el Gobierno central, los gobiernos locales, la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales (ONG).

53. A pesar de los avances que se han hecho en materia de género en el Paraguay, la aplicación de políticas públicas que integren criterios de equidad se encuentra todavía en fase embrionaria. La Secretaría de la Mujer adolece de falta de visibilidad, presenta limitaciones en la promoción y coordinación de las políticas de género, apenas participa en los debates de los gabinetes social y económico y carece de recursos humanos y financieros. Ello incide en la aplicación del Segundo Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (2003-2007). En su estrategia para el país, el FIDA considera vital para sus futuras intervenciones respaldar una definición clara de las políticas de género y colaborar en su aplicación, en estrecha coordinación con el segundo plan de igualdad de oportunidades.

54. En el marco de las políticas e instituciones nacionales, la estrategia del FIDA en materia de género debería tener en cuenta los siguientes aspectos: a) los derechos como elementos de potenciación de los ciudadanos y de su participación; b) medidas dirigidas específicamente a los sectores más vulnerables de la población rural pobre, y c) enfoques de ciclo vital para las acciones en las distintas etapas de la vida (infancia, juventud y vejez).

---

<sup>8</sup> Para más información, véase el apéndice VI.

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

55. Habida cuenta del marco institucional del Paraguay descrito anteriormente, que determina la función estratégica institucional del FIDA, se perfila una serie de oportunidades necesarias y posibles para las intervenciones del Fondo. Como se ha señalado, estas intervenciones se han de llevar a cabo a nivel institucional-gubernamental y sobre el terreno. Las principales prioridades estratégicas de las posibles intervenciones del FIDA son las siguientes: a) fortalecer o crear capital social (potenciación) mediante el apoyo al desarrollo de redes sociales campesinas en forma de comités, pequeñas cooperativas y asociaciones con una orientación al mercado bien definida para promover la integración en la sociedad civil; esta labor se debería realizar mediante un esfuerzo sistemático de búsqueda y aprovechamiento de oportunidades comerciales; b) fomentar la diversificación de la producción campesina tradicional mediante la identificación de nuevos productos con buenas perspectivas de comercialización y valor agregado y una ventaja competitiva, para que sean cultivados por la unidad familiar; c) promover la equidad de género mediante instrumentos específicos que propicien la participación socioeconómica y comercial, y d) apoyar la formulación de políticas, instrumentos y mecanismos gubernamentales para el sistema de servicios financieros y asistencia técnica a la producción.

56. Esta estrategia se pone en común con las autoridades paraguayas tanto en el Gabinete Social como en los ministerios de Hacienda y Agricultura y Ganadería. Se da prioridad a la formulación y aplicación de instrumentos que favorezcan el desarrollo de la capacidad local y de la sociedad civil campesina. Al mismo tiempo, es urgente identificar procedimientos eficaces para distribuir los bienes y servicios públicos, especialmente los servicios técnicos y financieros, estos últimos en el contexto de las nuevas instituciones que surjan como consecuencia de la reforma de la banca pública.

57. En toda nueva intervención del FIDA se debería tener en cuenta la debilidad institucional, que ha sido una de las causas de los resultados contradictorios del FDC. Es urgente sustituir las agrupaciones esporádicas de campesinos que cobran forma para suministrar recursos (productos, insumos o dinero) por organizaciones con una orientación bien definida y objetivos empresariales y de mercado sostenibles, y fortalecer al mismo tiempo el sistema de cooperativas existente.

58. Para reforzar el capital social de los pequeños productores pobres se necesitan tres niveles distintos de actuación: a) fortalecer las organizaciones de campesinos existentes o crear otras nuevas mediante un enfoque orientado a la producción y al mercado; mejorar, mediante la capacitación, sus capacidades agronómicas o artesanales y la incorporación de actividades de gestión y una formación adecuada para los grupos de pequeños productores pobres; b) establecer nuevos vínculos entre las autoridades locales (particularmente las municipales) y los grupos de pequeños productores organizados en redes sociales, y c) establecer un diálogo sobre políticas entre las redes organizadas de pequeños productores y las autoridades centrales para fomentar los procesos regionales y subregionales de desarrollo rural. Aunque se podrían diseñar y proponer actividades adecuadas para reforzar el capital social de los pequeños productores pobres durante la fase de formulación de un proyecto, se explica a continuación la estrategia para la creación y fortalecimiento del capital social.

59. La estrategia para la creación y fortalecimiento del capital social se basa en los siguientes elementos:

- a) asignar recursos sociales de preinversión a actividades realizadas por hombres y mujeres que tengan un impacto mensurable y procurar reforzar la capacidad empresarial de los grupos y comunidades;
- b) identificar oportunidades de producción agrícola y empresarial adecuadas a las capacidades locales y al entorno geográfico, productivo, ambiental, económico y social;

- c) adoptar un diseño organizativo apropiado que trascienda la fórmula tradicional de los comités (muy influidos por los partidos políticos) o asociaciones informales para emprender iniciativas conjuntas;
- d) realizar actividades de capacitación para la autogestión de iniciativas comerciales conjuntas dirigidas a los hombres y mujeres de las zonas rurales;
- e) respaldar mecanismos para un proceso de adopción de decisiones de carácter social y para la supervisión de las cooperativas o empresas con el fin de garantizar su transparencia y eficacia;
- f) fortalecer los mecanismos de gestión administrativa y contable y mecanismos relativos a la producción y a la formulación de planes empresariales para la diversificación o intensificación de la producción familiar;
- g) promover un proceso de diálogo entre las autoridades centrales y las organizaciones de pequeños productores, y
- h) reforzar los programas locales de desarrollo rural en las municipalidades.

60. Paralelamente a la reforma de la banca pública es necesario apoyar la definición de las políticas e instrumentos de financiación rural. Sobre la base de la nueva Ley de Reforma de la Banca Pública que se está tramitando en el Congreso, se deberían adoptar con carácter de urgencia políticas, instrumentos y actividades crediticias innovadores de tipo experimental para conseguir un sistema eficiente de finanzas rurales para los pequeños productores pobres. El FIDA podría apoyar al Gobierno, a las cooperativas de ahorro y crédito y de producción y a las organizaciones campesinas para formular y aplicar instrumentos de política pública para las nuevas instituciones previstas.

61. La misión del COSOP ha identificado un territorio prioritario para la intervención del FIDA. Abarca los departamentos de Itapúa, Caazapá, Guaira, Caaguazú y San Pedro, donde se registran los índices más elevados de pobreza y de densidad demográfica por km<sup>2</sup>, con la excepción de la ciudad de Asunción y el departamento central. En esos departamentos se ha producido una fuerte expansión del cultivo industrial de soja durante la campaña agrícola 2003-2004 que ha dado como resultado el desplazamiento de los campesinos. La tensión social es muy alta y ha provocado actos de violencia durante los dos primeros meses del año en curso.

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

62. Existe una larga tradición respecto de las actividades de desarrollo rural en la sociedad civil organizada, principalmente entre las cooperativas, las ONG, los grupos eclesiásticos y los movimientos religiosos, y sindicatos.

63. La Red Rural es una asociación de 16 ONG. Algunas de ellas están especializadas en la investigación sobre cuestiones sociales y sobre el desarrollo, así como en la lucha contra la pobreza, y otras trabajan directamente sobre el terreno para prestar asistencia técnica a los campesinos. Estas últimas movilizan actualmente a más de 100 técnicos y agentes sociales, que atienden directa o indirectamente a una población estimada de más de 1 000 familias. El FIDA podría establecer una sólida complementariedad con la Red Rural y promover sinergias entre las ONG que realizan labores de investigación social y las que trabajan sobre el terreno, concretamente en cuestiones de género, para presentar una posición dinámica con respecto al Gobierno y los distintos programas de desarrollo rural.



64. La Federación de Cooperativas de Producción (una federación de grandes y medianos productores) ha comenzado a dar apoyo a asentamientos de pequeños agricultores cuyas fincas lindan con las cooperativas de productores grandes y medianos de origen alemán (menonitas) y brasileño, así como con grandes agricultores y productores lecheros. El objetivo básico es incluir la producción en pequeña escala en los planes de producción y comercialización de las cooperativas para aumentar los ingresos y mejorar la calidad de vida de los campesinos con el fin de propiciar un entorno social más homogéneo y evitar una mayor marginación. Estas actividades se financian con fondos del Centro Cooperativo Sueco en el marco de la cooperación internacional del Gobierno de Suecia y de la Alianza Cooperativa Internacional. Estas iniciativas podrían ser de gran utilidad para las operaciones del FIDA.

65. En el contexto del proyecto del FIDA en curso de ejecución, con la intervención de la USAT y el FDC y con el apoyo de la donación de asistencia técnica FIDA-MERCOSUR, hay un modelo en fase de observación, sistematización y consolidación. Esta asociación de segundo nivel de fruticultores y horticultores se estableció con el fin de consolidar un mecanismo comercial para las bananas y la piña en el mercado nacional (Asunción) y en los mercados regionales (Buenos Aires y Montevideo). Los resultados comerciales son prometedores, aunque aún se están configurando el sistema de gestión y las instituciones.

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

66. Las futuras intervenciones del FIDA en el Paraguay deben enmarcarse en el contexto de la oportunidad y “necesidad” de respaldar las políticas del Gobierno y el Gabinete Social, haciendo especial hincapié en su integración con otros organismos internacionales y en complementar la cooperación con éstos. Presentan especial interés el BID, el Ministerio Federal Alemán de Cooperación y Desarrollo Económicos/Organismo Alemán para la Cooperación Técnica (GTZ), la UE y la USAID, con los que la misión constató la existencia de elementos complementarios muy concretos durante el trabajo sobre el terreno. El FIDA podría proponer un foro permanente de debate sobre políticas sobre el desarrollo rural con participación de organismos internacionales de cooperación e instituciones sectoriales locales, recreando sus experiencias en otros países de América Latina.

67. Esta labor complementaria se podría realizar en dos fases. En la primera fase se apoyaría al Gabinete Social en la formulación de políticas sociales y en la evaluación y medición de su impacto. La UE comparte esta visión: en un acuerdo preliminar que ha suscrito recientemente con el Paraguay se ha asignado la suma de EUR 25 millones en fondos no reembolsables a programas de reducción de la pobreza, incluyendo EUR 1 millón para institucionalizar el Gabinete Social. El FIDA podría apoyar la formulación y aplicación de instrumentos normativos y de ejecución en la esfera de la reducción de la pobreza rural y de la elaboración de índices de referencia para determinar el impacto y los resultados.

68. Para una posible segunda fase del programa preliminar de préstamos del FIDA, la misión analizó, junto con el BID, una posible actividad conjunta destinada a elaborar una política de financiación rural y nuevos productos y servicios financieros adecuados a los campesinos pobres, así como en los ámbitos de la distribución y la concesión de títulos sobre la tierra, cuestiones sumamente importantes y sensibles en el país. Con miras a la aplicación del proceso de reforma de la banca pública, el BID ha aprobado una operación de préstamo de USD 50 millones para el fortalecimiento institucional y otra por valor de USD 10 millones para un programa relacionado con el catastro y el registro de la propiedad.

69. En cuanto al GTZ y la USAID, la misión constató una clara complementariedad en la actuación sobre el terreno, particularmente en el marco de una visión del desarrollo rural y la reducción de la pobreza orientada a buscar oportunidades de mercado para la producción rural en pequeña escala.

Ambas organizaciones facilitan información sobre los mercados y las perspectivas empresariales, así como asistencia técnica para que los procesos productivos se puedan integrar en las cadenas de producción existentes. En particular, el GTZ lleva a cabo intervenciones en el ámbito municipal con una clara orientación hacia la descentralización. Es de destacar también la estrecha cooperación con el PNUD, que respaldó la realización del estudio sobre la pobreza nacional (ENREPD), preparando el camino para el diálogo sobre políticas con los organismos de las Naciones Unidas, coordinado por el PNUD y el Gobierno nacional. El FIDA también continuará la colaboración con el Organismo de Cooperación Internacional Japonés, que trabaja intensamente para fortalecer las cooperativas rurales, abriendo perspectivas de cooperación con el Banco Mundial y sus planes de financiar varios proyectos de desarrollo rural en los tres próximos años. En las futuras operaciones del FIDA se incluirá una colaboración importante con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) para abordar el trabajo infantil en el sector rural y el analfabetismo entre la población adulta y los grupos indígenas.

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

70. En la preparación de una nueva operación del FIDA para el Paraguay o una nueva serie de operaciones eslabonadas, fórmula que parece ser la más adecuada en las circunstancias actuales, es importante tener en cuenta que en lo que respecta a las políticas sociales para la reducción de la pobreza rural existen en el momento presente cuatro elementos de incertidumbre política: a) el proceso de institucionalización del Gabinete Social; b) la reforma de la banca pública; c) la reforma del sistema del MAG y la creación de una serie de organismos autárquicos para llevar a cabo las políticas agrícolas y la modificación de la función del ministerio, y d) la función que desempeña el sistema de cooperativas en relación con las cooperativas rurales de ahorro y crédito y de producción y con la vigilancia y la supervisión bancaria. En el curso de las misiones del COSOP y el PBAS, el FIDA acordó con los responsables del Gabinete Social y de la Secretaría de Acción Social establecer un foro de desarrollo rural que organizará dos veces al año un seminario con un programa convenido, en el que participarán el FIDA y todas las demás instituciones internacionales (tanto multilaterales como bilaterales) y las principales organizaciones de pequeños productores. Estos foros de desarrollo rural serán uno de los principales cauces para la elaboración participativa del programa gubernamental de desarrollo rural y de las posibles intervenciones.

71. El FIDA también podría respaldar actividades —y, de hecho, ya colabora de forma directa, principalmente mediante la donación de asistencia técnica FIDA-MERCOSUR— relacionadas con cuestiones que se enmarcan en el apartado b) del párrafo anterior, con respecto a las políticas de financiación rural, y en el apartado d) a través de la donación FIDA-MERCOSUR, en forma de un estudio, en la fase de conclusiones, sobre la situación del sistema de cooperativas en relación con la reforma de la banca pública.

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

72. El único proyecto en curso de ejecución es el Proyecto 407 PY, que debe concluir en diciembre de 2004. El FDC y la USAT son las unidades de ejecución de este proyecto. El primero se ocupa de distribuir crédito a los campesinos a través de las IFI y la segunda de proporcionar asistencia técnica a las IFI para reforzarlas en los aspectos institucional, administrativo-contable y productivo.

73. En esta última fase de ejecución del proyecto se deberían estrechar los vínculos y la cooperación institucional entre las unidades de ejecución y el MAG. Se podrían haber utilizado más eficazmente los recursos si se hubiera establecido una unidad de gestión de políticas y se hubiera adoptado un enfoque operativo y de gestión uniforme. De hecho, cuando se prepare una nueva operación se debería tener presente esta cuestión de la institucionalidad y su relación con la formulación de las políticas. Al mismo tiempo, es muy importante reforzar las actuaciones realizadas en coordinación con otros organismos de cooperación y los proyectos complementarios en el sector

agrícola y campesino, especialmente con el BID. Desde el punto de vista de la administración y la contabilidad, se recomienda que los futuros proyectos del FIDA se administren mediante una única cuenta especial.

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

74. El actual Gobierno del Paraguay y las fuerzas políticas que lo sustentan han mostrado una gran determinación para afrontar los desafíos de la modernización del Estado, la lucha contra la corrupción y la reducción de la pobreza. Todos los organismos internacionales de cooperación, bilaterales y multilaterales, comparten este criterio. La situación es muy favorable para poner en práctica una política de desarrollo rural y programas y proyectos encaminados a combatir la pobreza rural. Basándose en indicaciones de las autoridades nacionales y en el análisis realizado, la misión de preparación del COSOP ha constatado la oportunidad y la necesidad de realizar una serie de actuaciones eslabonadas con arreglo a un enfoque de ampliación gradual que permitirían al FIDA contribuir eficazmente a la reducción de la pobreza y al desarrollo de las zonas rurales del país.

75. Para llevar a efecto la estrategia propuesta se recomienda que en el transcurso de los próximos 15 años se lleven a cabo al menos tres operaciones o fases interrelacionadas por un monto total de entre USD 30 millones y USD 40 millones. El paso de una fase a la siguiente estará condicionado al cumplimiento de objetivos e indicadores del impacto. Teniendo en cuenta los resultados del PBAS, se propone una estrategia prudente que podría responder a dos hipótesis distintas. En las hipótesis que se proponen a continuación, la posible estrategia del FIDA se distribuye en tres períodos, o cuatro si hubiera que abrir una segunda hipótesis. Estos períodos se conciben como una relación flexible entre la potenciación de las organizaciones de pequeños productores y el capital social de los principales beneficiarios del FIDA y las actividades de inversión para la mejora de la situación económica y social y del nivel de vida en la sociedad paraguaya. Este planteamiento comporta también una combinación adecuada de actividades de preinversión e inversión y una relación flexible entre ellas. El capital social y las actividades de preinversión serían la principal tarea durante la primera fase, y en la segunda y tercera fases (ampliación) se haría hincapié en las inversiones, acompañadas de un fortalecimiento permanente de los grupos de pequeños productores.

76. Las hipótesis y fases previstas son las siguientes. **Primera hipótesis (hipótesis A):** la primera operación (u operación inicial), por un valor aproximado de USD 10 millones o USD 12 millones y de una duración de cinco o seis años, debería centrarse en desarrollar la capacidad local para aumentar el capital social en el sector de los campesinos pobres y de sus organizaciones sociales. Esta intervención debería contribuir a que las asociaciones, grupos y cooperativas existentes, o los que se crearan, consolidaran y ampliaran sus actividades, tanto respecto de la participación y representación social, como en la esfera económica y comercial, sobre la base de un determinado centro de interés.

77. La primera fase, o bien fase operacional, podría favorecer la elaboración de instrumentos centrados en el desarrollo de las capacidades, la equidad de género y el acceso a servicios financieros (distintos de los préstamos) y asistencia técnica (en un sentido amplio) entre las agrupaciones y organizaciones campesinas de las regiones (departamentos) seleccionadas por el FIDA y el Gobierno nacional y que tienen los índices más elevados de pobreza rural. Las actividades se basarían en la demanda local y se orientarían a reforzar las organizaciones, diversificar la producción y buscar oportunidades de negocio (incluso para los productos tradicionales).

78. Las actividades que se indican a continuación darían lugar a un proceso sostenible de potenciación de los pequeños productos pobres:

- a) **Fortalecer las organizaciones sociales** de pequeños agricultores tanto en lo que respecta a la gestión económica y comercial, como a la gestión y organización sociales, mejorando su acceso a los servicios.

- b) **Prestar asistencia técnica a las explotaciones**, añadiendo valor y comercializando servicios.
- c) **Prestar asistencia en relación con nuevos servicios financieros** para mejorar el desempeño de las unidades familiares y de las propias organizaciones de servicios.
- d) **Colaborar en el establecimiento de mecanismos y sistemas de investigación e información** para identificar nuevos productos agrícolas y elaborados orientados a los mercados y los cauces de comercialización conexos con objeto de diversificar la agricultura introduciendo otros cultivos distintos del algodón.
- e) **Apoyar un proceso de coordinación y agregación** mediante la racionalización de las operaciones y el fortalecimiento económico y financiero de las cooperativas de pequeños productores y agricultores.
- f) **Apoyar la institucionalización** de un foro para el diálogo sobre políticas en el poder ejecutivo encaminado a la formulación de políticas e instrumentos para luchar contra la pobreza y mecanismos para fomentar una corriente suficiente de recursos, alentando al mismo tiempo la aplicación de los instrumentos apropiados por los ministerios especializados y las unidades de ejecución.
- g) **Evaluar el impacto y los resultados** sobre la base de **objetivos e indicadores a medio plazo**.

79. Este proceso debería contemplar el desarrollo de un sistema de prestación de servicios basado en un mercado de servicios abierto que ofreciera una amplia asistencia técnica a las explotaciones y las asociaciones y empresas. Abordaría también las cuestiones relativas a la pobreza dentro de una gama de actividades que incluiría algunas inversiones e intervenciones respetuosas del medio ambiente para hacer frente a la pobreza extrema y, en general, para mejorar los medios de subsistencia de los pequeños productores muy pobres. La primera operación debería incidir también en la consolidación del Gabinete Social y sus instrumentos de política para combatir la pobreza rural. En caso de que los resultados se evalúen positivamente mediante la metodología expuesta en el párrafo 14 del resumen operativo, se llevaría a cabo una segunda fase.

80. **Una segunda fase u operación**, por valor de USD 8 millones o USD 10 millones y de una duración aproximada de cinco años, podría basarse en los progresos conseguidos y los resultados comprobados, incluso el progreso en la aplicación de las políticas y la mejora de los resultados principales previstos (desempeño crítico) identificados en el PBAS del Paraguay y determinados en relación con los puntos de referencia relativos al impacto (incremento real del capital social), la participación efectiva en las decisiones y estrategias relativas al desarrollo, y la presencia en el mercado y el desempeño de las organizaciones. Esta segunda operación podría orientarse a un estrato más elevado de la estructura de estas organizaciones, a su consolidación institucional y productiva, a su acceso al préstamo y a la expansión y difusión del sistema privado de servicios de asistencia técnica. Estos servicios se podrían financiar mediante recursos transferidos a las organizaciones en el marco del nuevo proyecto del FIDA. La finalidad sería consolidar los procesos y el posicionamiento en el mercado, financiar capital de explotación en las distintas fases de la cadena de la red comercial, y financiar infraestructura comercial y logística para propiciar actividades competitivas en la producción, la comercialización y la consolidación de mecanismos flexibles de comercialización (consorcios, asociaciones estratégicas y asociaciones de cooperativas de segundo nivel). De verificarse una nueva evaluación positiva (con indicadores adecuados conforme a la misma metodología), tendría lugar una tercera fase u operación.

81. **Una tercera operación** (ampliación) por valor de USD 12 millones o USD 15 millones y de una duración aproximada de cinco años, tendría lugar de 10 a 12 años después del comienzo de la primera y su objetivo sería extender las experiencias de las dos primeras fases al conjunto del país y consolidar el modelo propuesto. Esta nueva operación desarrollaría el sistema privado de prestación de servicios, mantendría posiblemente algunas formas de subsidiariedad y, con sujeción a los resultados de la reforma de la banca pública, podría respaldar el desarrollo de instrumentos de política financiera y de nuevos productos financieros, así como la expansión del ahorro y la acumulación de capital social y financiero local.

82. **Segunda hipótesis (hipótesis B):** el punto de partida sería el mismo, con **una primera operación** según se ha descrito anteriormente. Una vez concluida esa operación se plantearía una **segunda hipótesis**, para tener en cuenta la posibilidad de que en la aplicación de las políticas y la reforma del Estado surgieran más dificultades de las que se han previsto más arriba y que la primera operación propuesta no consiguiera los objetivos a medio plazo establecidos. En tal caso, se ajustarían y reforzarían los elementos deficientes para retornar a la situación de la primera hipótesis, es decir, para iniciar la segunda operación. En la figura siguiente se aclara la relación entre las dos hipótesis.

83. Habida cuenta del corto espacio transcurrido desde que asumió el poder este Gobierno y de la difícil herencia que han dejado los gobiernos anteriores, el marco institucional y la capacidad de aplicación siguen siendo débiles y precarios. Por otra parte, la capacidad para traducir las directrices de las políticas sectoriales prioritarias en programas y proyectos concretos sigue siendo extremadamente frágil y vulnerable. La experiencia del FIDA en el país y la evolución sociopolítica de los últimos decenios ponen de manifiesto la importancia de adoptar, en cualquier tipo de compromiso a medio y largo plazo, un enfoque prudente que tenga en cuenta el riesgo, siempre latente, de que no se afiancen las políticas del Gobierno y de que se reproduzcan los problemas del pasado.

84. La misión del FIDA encargada de preparar el presente COSOP considera que la propuesta que se presenta en la primera hipótesis se basa en el supuesto de que se consolidarán las actuales directrices de política y de que se modificará el marco institucional de conformidad con los planes del Gobierno y con el proyecto de legislación que se ha remitido al Congreso.

85. Los supuestos anteriores (políticas gubernamentales y actividades de desarrollo) deberían traducirse en la solución de las cuestiones identificadas como prioridades en el PBAS del Paraguay, es decir:

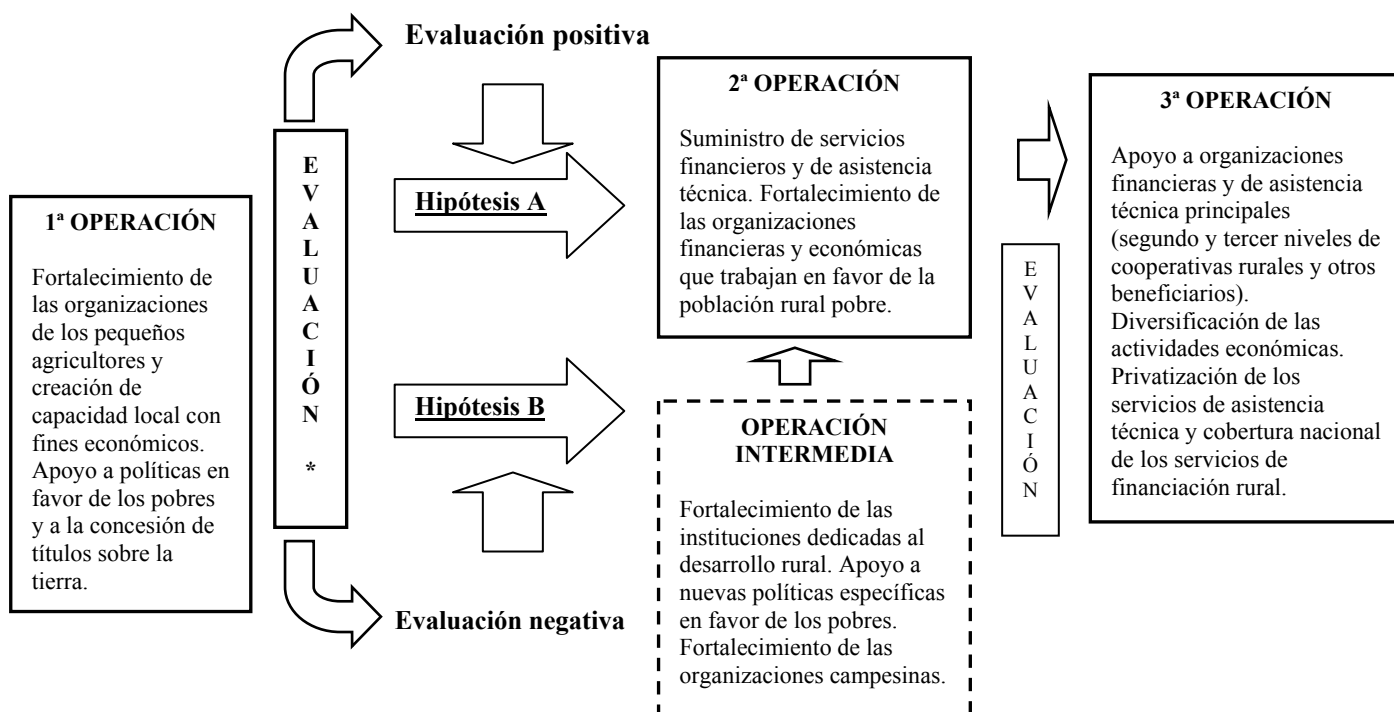
- a) una decisión clara, expresada mediante políticas activas, sobre el sector agrícola campesino y sus organizaciones socioeconómicas, para ampliar la sociedad civil y la participación en el mercado en el sector;
- b) continuidad efectiva en la lucha contra la corrupción, en sus manifestaciones en el sector público como en el privado;
- c) promoción, durante el proceso de debate de la política de reforma de la banca pública, de la reglamentación y los instrumentos, institucionalización de los instrumentos, puntos de servicio, nuevos productos y servicios financieros para el campesinado pobre, y
- d) una política bien definida sobre la equidad social y las actividades conexas, en particular para aplicar el concepto de género, los derechos de la persona y la seguridad jurídica.

86. En caso de que no se consiguieran los objetivos se modificaría la estrategia inicial propuesta por el FIDA y se configuraría una **segunda hipótesis**. En esta segunda hipótesis o fase, las actividades tendrían como finalidad superar los problemas, los retrasos temporales, las dificultades o el estancamiento de los procesos iniciados por el Gobierno y por la población pobre durante la primera

operación (evaluados dos o tres años después de haber comenzado la ejecución). Esto se conseguiría con medidas encaminadas a reforzar y apoyar los esfuerzos realizados para solucionar los problemas, limitaciones o dificultades que pudieran haber surgido. Se trataría de una modesta **operación intermedia** (de tres o cuatro años de duración y de un monto de USD 3 millones o USD 4 millones) muy distinta de la segunda operación que se ha descrito en la hipótesis A.

87. El éxito de esta segunda operación (hipótesis B), que se determinaría sobre la base de indicadores específicos de resultados que tuvieran en cuenta la evolución del contexto político e institucional utilizando objetivos y procedimientos del RIMS, permitiría iniciar una nueva operación (en esta hipótesis, una tercera operación) similar a la que se ha descrito en los párrafos referentes a la **segunda operación** de la hipótesis A y se retomaría la vía inicial. Esto implicaría desplazar en el tiempo una posible nueva operación posterior de las características de la tercera operación indicada en la hipótesis A.

FIGURA



\* Basada en los indicadores del PBAS y en los que se hayan establecido específicamente en el proyecto.

APPENDIX I

COUNTRY DATA

PARAGUAY

<b>Land area (km<sup>2</sup> thousand) 2002 1/</b>	397	<b>GNI per capita (USD) 2002 1/</b>	1 170
<b>Total population (million) 2002 1/</b>	5.51	<b>GDP per capita growth (annual %) 2002 1/</b>	-4.4
<b>Population density (people per km<sup>2</sup>) 2002 1/</b>	14	<b>Inflation, consumer prices (annual %) 2002 1/</b>	11
<b>Local currency</b>	Guarani (PYG)	<b>Exchange rate: USD 1 =</b>	PYG 4 800
<b>Social Indicators</b>		<b>Economic Indicators</b>	
Population (average annual population growth rate) 1996-2002 1/	2.3	GDP (USD million) 2002 1/	5 508
Crude birth rate (per thousand people) 2002 1/	30	Average annual rate of growth of GDP 1/ 1982-1992	3.3
Crude death rate (per thousand people) 2002 1/	5	1992-2002	1.5
Infant mortality rate (per thousand live births) 2002 1/	26	Sectoral distribution of GDP 2002 1/	
Life expectancy at birth (years) 2002 1/	71	% agriculture	22
Number of rural poor (million) (approximate) 1/	n/a	% industry	29
Poor as % of total rural population 1/	n/a	% manufacturing	15
Total labour force (million) 2002 1/	2.11	% services	49
Female labour force as % of total 2002 1/	30	Consumption 2002 1/	
<b>Education</b>		General government final consumption expenditure (as % of GDP)	8
School enrolment, primary (% gross) 2002 1/	112 a/	Household final consumption expenditure, etc. (as % of GDP)	84
Adult illiteracy rate (% age 15 and above) 2002 1/	8 a/	Gross domestic savings (as % of GDP)	8
<b>Nutrition</b>		<b>Balance of Payments (USD million)</b>	
Daily calorie supply per capita	n/a	Merchandise exports 2002 1/	1 030
Malnutrition prevalence, height for age (% of children under 5) 2002 2/	11 a/	Merchandise imports 2002 1/	1 770
Malnutrition prevalence, weight for age (% of children under 5) 2002 2/	5 a/	Balance of merchandise trade	-740
<b>Health</b>		Current account balances (USD million)	
Health expenditure, total (as % of GDP) 2002 1/	8 a/	before official transfers 2002 1/	176
Physicians (per thousand people) 2002 1/	n/a	after official transfers 2002 1/	294
Population using improved water sources (%) 2002 2/	78 a/	Foreign direct investment, net 2002 1/	-20
Population with access to essential drugs (%) 1999 2/	0-49	<b>Government Finance</b>	
Population using adequate sanitation facilities (%) 2002 2/	94 a/	Overall budget balance (including grants) (as % of GDP) 2002 1/	-1 a/
<b>Agriculture and Food</b>		Total expenditure (% of GDP) 2002 1/	19 a/
Food imports (% of merchandise imports) 2002 1/	12	Total external debt (USD million) 2002 1/	2 967
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land) 2002 1/	221 a/	Present value of debt (as % of GNI) 2002 1/	52
Food production index (1989-91=100) 2002 1/	143	Total debt service (% of exports of goods and services) 2002 1/	11
Cereal yield (kg per ha) 2002 1/	2 030	Lending interest rate (%) 2002 1/	39
<b>Land Use</b>		Deposit interest rate (%) 2002 1/	23
Arable land as % of land area 2002 1/	8 a/		
Forest area as % of total land area 2002 1/	59 a/		
Irrigated land as % of cropland 2002 1/	2 a/		

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

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

2/ UNDP, *Human Development Report*, 2004

**LOGICAL FRAMEWORK**

**(To be completed during formulation)**

Summary	Verifiable indicators	Learning System	Assumptions (Issues for Policy Dialogue)
<p><b>Strategic Framework Goal</b></p> <p>Rural poor men and women and their strengthened organizations are mainstreamed into processes of local and national socio-economic development in Paraguay.</p>	<p>RIMS Anchor 1: Reduction in child malnutrition.</p> <p>RIMS Anchor 2: Increase of assets of the beneficiaries.</p> <p>Increase of levels of institutionalized participation of farmer organizations in public sector decision-making on socio-economic affairs.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Statistical asset and child malnutrition data at local and regional levels (disaggregated by sex).</li> <li>• Project impact assessment studies.</li> <li>• Monitoring data on income, asset situation and quality of life (disaggregated by sex).</li> <li>• UNDP HDI.</li> </ul>	
<p><b>Strategic Objective for Paraguay Country Programme</b></p> <p>Social organizations and enterprises of rural poor and farmers are enabled to operate effectively and efficiently in markets for goods and services in agriculture and finance.</p>	<p>Number, coverage (dis-aggregated by sex) and business data of viable social organizations and enterprises of rural poor and farmers.</p> <p>RIMS 2<sup>nd</sup> level finance indicators.</p> <p>Increased number of farmers and rural poor with access to development financing, based on new financial products and services offered by both public banks and through the cooperative system.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Audits.</li> <li>• M&amp;E data.</li> <li>• Reports of social organizations and enterprises of rural poor and farmers.</li> <li>• MAG and Ministry of Economic Development.</li> <li>• Municipal data.</li> </ul>	<p>Process and strategy for rural poverty reduction will remain a priority on the GOP agenda.</p>



Summary	Verifiable indicators (according to scenarios and phases)	Learning System	Assumptions (Issues for Policy Dialogue)
<p><b>Strategic Development Thrusts for Paraguay (Outputs)</b></p> <p>1. Poor smallholders' social capital is reinforced with pre-investment and investment activities towards sustainable entrepreneurial operations.</p> <p>2. GOP and civil society have created and institutionalized mechanisms and instruments for the participatory formulation and delivery of the Paraguay PRSP, particularly in the agricultural and rural sector through MAG and pertinent civil society organizations</p> <p>3. Demand-led market oriented delivery systems for production chain and rural financial services is accessed by target groups.</p> <p>4. Smallholders' farm land titles have been obtained.</p>	<p>Increased number of active farmer members of networks of rural cooperatives (men and women) engaged in production, multi-sector activity, or savings and loans.</p> <p>Number of entrepreneurial associations and business created.</p> <p>Number of pre-investment plans by type of enterprise</p> <p>Number and participation of population and GOP/MAG authorities in multi-stakeholder planning and verification platforms.</p> <p>Degree of PRSP acceptance by civil society.</p> <p>Number, business volume, value-added, degree of product diversification and coverage of service contracts signed and honoured (agricultural production).</p> <p>Number, business volume and coverage of rural finance services implemented.</p> <p>Number of land titled farms registered.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Register of cooperative enterprises operating effectively, carried out by INCOOP (disaggregated by sex).</li> <li>• Ministry of Economic Development</li> <li>• PRSP documents and pertaining decrees</li> <li>• PBAS</li> <li>• Polls</li> <li>• Statistics and indicators on commerce in agricultural and agro-industrial products (USAT).</li> <li>• Reports by INCOOP and the Superintendency of Financial Institutions of BCP/Finance.</li> <li>• Reports by DINCAP and farmer associations.</li> <li>• Reports by MAG.</li> </ul>	<p>Predominant rent-seeking and/or welfare policies and mentality of GOP and rural community is turned around towards sustainable self-development models.</p> <p>Coordination and convergence of social and economic policies will enhance impact and sustainability of rural poverty reduction actions contained in the PRSP.</p> <p>Business volume and terms of trade are sufficiently interesting to attract agricultural production and rural finance service providers</p>

Key Activities (starting point scenarios A/B):

- Strengthen and/or create farmers organizations.
- Implement skills and management training.
- Establish new links between local authorities and poor smallholder groups organized in social networks.
- Establish policy dialogue between the social networks and central authorities.
- Propose a multi-stakeholder forum for rural development policy discussion.
- Support the design and application of PRSP instruments.
- Develop a demand led market oriented delivery systems for production chain and rural financial services.
- Close monitoring of the development of the scenarios and phases.
- Land titling activities.
- Child labour prevention and protection activities.
- Adult's and indigenous' literacy programmes.

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

<b>Institution</b>	<b>Strengths</b>	<b>Opportunities</b>	<b>Weaknesses</b>	<b>Threats</b>
Social Cabinet	Policy dialogue forum for formulation of policies, design of instruments, coordination and convergence. Coordination of actions for poverty reduction.	Strong political commitment by Government to poverty reduction. High priority on political agenda; participants and advisors are representative and sound intellectually and morally.	Lack of solid institutionalization, high dependency on leadership and priority-setting by President of the Republic. Possesses no permanent technical bodies or implementing capacity.	Exclusively a forum for political or academic debate, with no real capacity to coordinate programmes and instruments, formulate policy or measure the impact of resources invested. Erosion of the mechanism and lack of knowledge by specialized ministries.
Social Action Secretariat	Secretariat with ministerial rank, charged with implementing social policies and applying the directives outlined in the National Poverty Reduction Strategy (ENREP).	Strong political representation and political backing of the Secretary by the President. Has a set of strategic directives and policy instruments in the ENREP, systemic and interagency in nature, on which consensus must be reached for application.	Insufficient trained staff for implementation. Lack of implementing units with capacity to carry out programmes and projects. Institutional weakness.	Lack of implementing capacity; lack of knowledge of its coordinating capacity by specialized sector ministries.
MAG	Ministry responsible for applying policies in the areas of agriculture, livestock raising, forestry and rural development. Coordinates various systems for rural development, technical assistance, access to land; allocates resources for crops, such as cotton.	High ministerial priority assigned to developing rural areas and territories and reducing poverty in the peasant farming sector. Good installed capacity and experience in implementing cooperation projects by DINCAP.	Institutional weakness stemming from the coexistence of different (and even divergent) views of MAG's role in rural development and territorial action. Institutional reform process in Congress, with contradictory initiatives.	Operational and political neutralization by lack of clarity in institutional reforms. Application of resources and instruments counter to a systemic rural development policy, under duress from crisis of cyclical conditions and social and political pressures.
INCOOP	Recently passed law on cooperatives transforms it into an oversight agency for the cooperative system, with promotional functions. Public-private representation on its Board. Concordance between cooperative system and its governance and strong political input in Congress	Need to adjust its supervisory and oversight role to the process of public banking reform and lead the restructuring of the system of cooperatives of small-scale peasant producers, to become effective and efficient windows for distributing public funds in the form of financial products for development.	Larger, urban and rural savings and loan cooperatives with broader economic and financial range predominate in its governance (from the private sector). Also, agricultural production cooperatives of large-scale farmers.	Radicalization of policy proposals out of an attempt to maintain corporate privileges. Division of the cooperative system for lack of a shared vision and priorities on rural development, small-scale production and anti-poverty measures. Lack of leadership by Executive Branch.

<b>Institution</b>	<b>Strengths</b>	<b>Opportunities</b>	<b>Weaknesses</b>	<b>Threats</b>
<b>FDC/USAT</b>	System of technical assistance and credit in operation for six years, with relatively low coverage among the poorest peasants but with instruments that, once refined and complemented with social pre-investment resources, could bring about better results. FDC corresponds to the second-tier banking model pursued under the public banking reform.	FDC has funds for lending to the peasant farming sector. MAG is proposing that FDC and USAT expand their coverage towards the poorest population groups. The need to maintain the original IFAD funding for application to the same target population, above and beyond the reform, will make it necessary to maintain a specialized system for delivering funding to poor peasants.	Limited coverage of the poorest peasant farmers and their organizations. Lack of political definition on USAT's role within MAG beyond December 2004. Merger of FDC with second-tier bank to be created under the reform.	Impairment of FDC portfolio and resources during the transition stage of the public banking reform. Reform of MAG, eliminating USAT, without taking advantage of the last six years' experience.
<b>NGOs</b>	Long-standing tradition in Paraguay of NGOs operating in rural areas in support of peasant organizations. The Rural Network groups together 16 research and social action organizations.	Empower the network of NGOs through a broader range, in social, institutional, economic and commercial terms, for their technical assistance services.	Highly segmented actions with little overall impact on policy.	Risk of being used for political purposes.
<b>Cooperatives and peasant associations</b>	Long-standing tradition of peasant groupings in the form of local associations. Strong cooperative movement throughout the country, with capacity for input on policy.	Bring small rural production cooperatives and rural and urban savings and loan or multi-sector cooperatives into networks or federations with greater capacity for channelling public funds for development, improving the supply of services and expanding social coverage	Fragmented cooperative system with cooperatives of very strong large-scale producers and cooperatives in the peasant farming sector that are extremely weak with scant accumulation of social and economic capital.	Politicization and radicalization of proposals. Inability of small lending cooperatives to adapt to new emerging regulations under the banking reform. Risk of dispersal of efforts and fragmentation of small cooperatives.

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

1. IFAD endeavours to ensure, through its interventions, that combating rural poverty is a continuing priority on the political agenda of governments and hence of their institutions. This calls for institutions with the ability to formulate policy and design public policy instruments on questions of a social nature and poverty reduction.
2. In the area of rural socio-economic development and poverty reduction in particular, institutions tend to be ambiguous and dependent upon state institutions and implementing units for their application of instruments. The aim is therefore to arrive at an explicit and permanent definition of institutional areas that will ensure not only continuity in policy formulation but also a sustained and adequate flow of resources and necessary convergence between economic and social policies.
3. IFAD actions are also intended to promote innovative mechanisms for participation by the poorest rural populations in civil society so that they may have input into policy decisions from a social rather than a public perspective. Setting up networks of socio-economic organizations of poor peasants and producers will also enable them to improve their negotiating capacity and thus participate under more favourable conditions in markets for goods, services and products. This thrust for action should improve the incomes of rural families but also create social, political, institutional and market conditions over a longer term such that poverty reduction takes effect and brings results that are sustainable over the medium and long term.
4. Over the past two years, activities have been carried out in cooperation with the Government generally, with MAG and the implementing units for the IFAD project, with the regional programmes PREVAL, PROMER and IFAD MERCOSUR, each in its sphere of competence. This is precisely to strengthen small peasant enterprises providing production services and to set up forums for policy dialogue that will enable improvements to be made in the design and sustainability of rural poverty reduction policies.
5. Under previous IFAD operations in Paraguay, various innovative mechanisms for delivering lending to peasants were designed and applied, such as the Peasant Development Fund, and for providing technical assistance to cooperative organizations to accredit and train new IFIs, such as USAT. The institutional weakness and lack of accumulated social capital in peasants' social organizations (committees and small cooperatives), as well as an essentially productive and accounting approach to technical assistance, limited the degree of penetration and coverage of the target population by instruments designed. FDC operated within a rarefied and distorted financial market given adverse interventions by governments, generating a paternalistic attitude and a culture of payment default on the part of peasants as a result of the distribution of non-reimbursable resources and adverse policies such as blanket forgiveness of debt in the peasant farming sector. FDC looked after its portfolio and arrears and reduced the impact of this situation. The institutional remoteness of both instruments (USAT and FDC) from the policy-making sphere had a marked impact on their management and performance.
6. When the new Government of Paraguay showed signs of assigning high priority within social policy to combating poverty, especially in rural areas, creating the Social Cabinet, IFAD took the opportunity to collaborate on institutionalizing this. Reforms of the public sector, as in public banking and MAG itself, are opening up a positive environment for cooperation based on IFAD's objectives and instruments.

## APPENDIX IV

7. The strategy proposed for new interventions therefore has to do with concrete support for institutionalizing public instruments to combat poverty, at the level of the Executive Branch, by improving policy design and implementation and coordination among instruments and implementing agencies. Dialogue with civil society organizations is being broadened and improved. In the field, strong action is being proposed in departments selected by agreement with the Government, to strengthen the fabric of poor peasants' social organizations, especially cooperatives with a clear market orientation. This will lead to improving distribution of and access to more appropriate technical services, to financing and new financial products and services, opening up new business opportunities and markets for peasant production.

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

Donor/agency	Nature of project/programme	Project/programme coverage	Status	Complementarity/synergy potential
Inter-American Development Bank (IDB)	<p>IDB is the largest international lender to the GOP. In 2003, the Bank approved three loans to Paraguay. On a cumulative basis (1961 -2003), the Bank has made 114 loans totaling USD 1 911 million, and disbursements have totaled USD 1 526 million. Currently finances several on-going projects in various areas. Regarding agriculture and rural development, there are three main projects:</p> <p>(i) <i>Programme to Support Small-Scale Cotton Producers. (USD 25.07 million. Two phases).</i> The programme's primary objective is to promote sustainability in the production systems of small-scale cotton units, increasing their incomes.</p> <p>(ii) <i>Modernization and Diversification of Small-Scale Farming. (USD 10 million).</i> The overall objective of the programme is to increase the level and stability of income for participants in the fruit and vegetable chain, by consolidating private centres to provide marketing services to producers to help them market their products more efficiently.</p> <p>(iii) <i>Cadastral and Property Registry Programme. (USD 10 million).</i> The general objective of the programme is to promote efficient land use and to improve land use planning in Paraguay.</p>	<p>Local</p> <p>Local</p> <p>National</p>	<p>On-going</p> <p>On-going</p> <p>To be implemented</p>	<p>High</p> <p>High</p> <p>High</p>
The World Bank	<p>Relatively small financier of investment projects in Paraguay. The World Bank has currently four on-going projects:</p> <p>(i) <i>Education Reform Programme (USD 24 million).</i> The overall project goal is to build human capital in Paraguay which, in turn, will contribute to the diversification of the economy and more sustainable growth.</p> <p>(ii) <i>Pilot Community Development Project. (USD 9 million).</i> The Project seeks to improve the quality of life and social inclusion of poor rural and marginal urban communities in three departments on the southern border of Paraguay (Itapua, Misiones and Neembucu).</p> <p>(iii) <i>4th Rural Water Supply &amp; Sanitation (USD 40 million).</i> The main development objective of the Project is the rapid increase of water supply and sanitation coverage in rural areas.</p> <p>(iv) <i>Natural Resources Management Project. (USD 50 million).</i> The general objective of the programme is to assist small farmers in the establishment of sustainable, diversified agricultural production systems and conservation measures.</p> <p>The Country Assistance Strategy (CAS) 2004-2007 proposes a lending programme for USD 325 million, of which USD 80 million, or about 25%, are envisaged for two adjustment operations. In addition, the base case programme includes investment projects that contribute to achieving the Government's development objectives in the areas of governance and public administration, economic growth and social inclusion.</p>	<p>National</p> <p>Local</p> <p>Local</p> <p>Local</p> <p>National</p> <p>National</p>	<p>On-going</p> <p>On-going</p> <p>On-going</p> <p>On-going</p> <p>To be implemented</p> <p>To be implemented</p>	<p>Medium</p> <p>Medium</p> <p>Low</p> <p>Low</p> <p>High</p> <p>High</p>

Donor/agency	Nature of project/programme	Project/programme coverage	Status	Complementarity/synergy potential
Japan Bank for International Cooperation (JBIC)	The Japan Bank for International Cooperation (JBIC) is the Japanese Government financial institution that offers loans at very soft conditions and at a long term. In Paraguay the Japanese Bank is mainly financing road infrastructure works. At the beginning of 2004 the Paraguayan government gave impulse to a road plan that consists of a package of seven road projects in the country among which the re-pavement of main roads nr. 1, nr. 5 and nr 6. The investment is around USD 211.6 million of which USD 152.7 million are a loan from the JBIC and USD 52.9 the Paraguayan counterpart funds.	National	On-going	Medium
Japanese International Cooperation Agency (JICA)	Paraguay is one of the Latin -American countries where the JICA is particularly active. In Paraguay the JICA has prioritized the following areas: (a) economic development; (b) social development; (c) natural resources sustainable development; and (d) governance. The activities of JICA in the country can be classified as: (a) technical cooperation: provision of fellowships and experts to the country as well as technical cooperation projects and development studies; (b) provision of Japanese Cooperation Volunteers to the country; (c) migration activities and (d) emergency services in case of natural disasters. The Japanese cooperation to Paraguay will be reduced during the next years due to a re-orientation of cooperation support.	National National National National	On-going On-going On-going On-going	Medium Low Low Low
The European Union (EU)	The Country Strategy Paper 2001 -2006 of the European Commission (EC) is complementary to and consistent with, previous EC and other donor activities, in particular EU Member States, and reflects the national development priorities. The European Union is finalizing an important intervention through the financing of a development project in the Chaco Oriental area. Once finalized this project will transfer equipment purchased and infrastructure built during its implementation, as well as acquired experiences to the Ministry of Agriculture and Livestock, which will continue the activities. The European Union is also supporting the implementation of the National Strategy for Poverty Reduction (ENREP), through a National Indicative Programme, prepared with the new government. The amount of non reimbursable funds allocated is Euro 25 million.	Local National	On-going On-going	Low High
German Technical Cooperation Agency (GTZ)	The German Cooperation is very active in Paraguay, mainly through its Technical Cooperation Agency (GTZ). Its areas of activity concentrate in: (a) government decentralization and poverty reduction; (b) government modernization programme (decentralization and planning including a youth health programme and the reform of criminal law proceedings), and (c) sustainable management of natural resources and environmental management as well as environmental protection investments (support measures for natural resources sustainable management, clean and competitive industrial production and rural development).	National National Local	On-going On-going On-going	High High Medium



Donor/agency	Nature of project/programme	Project/programme coverage	Status	Complementarity/synergy potential
U.S. Agency for International Development (USAID)	<p>The USAID Programme in Paraguay focuses on four strategic objectives for which funds are requested: economic growth, reproductive health, environmental initiatives, and democracy.</p> <p>Additionally, USAID's Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance Bureau, Office of U.S. Foreign Disaster Assistance, assists Paraguayans to coordinate efforts in disaster preparedness, emergency training activities, and disaster relief activities.</p> <p>The Latin America and Caribbean Bureau's Office of Regional Sustainable Development has programmes to increase citizen participation, strengthen civil society organizations, and promote human rights in Paraguay.</p> <p>Finally, USAID monitors a USAID centrally funded grant to the Integrated Water Resource Management Incentive Fund.</p>	National/Local	On-going	High/Medium
		National	On-going	Low
		National	On-going	High
		National	On-going	Medium
United Nations Development Programme (UNDP)	<p>In Paraguay, UNDP continues to collaborate with the Government in three of UNDP's six corporate practice areas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Democratic Governance</u></li> <li>- <u>Poverty Reduction</u></li> <li>- <u>Natural resources and Environment</u></li> </ul> <p>UNDP has supported the <u>Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)</u> for Paraguay and presently under discussion with new administration.</p>	<p>National</p> <p>National</p> <p>National</p> <p>National</p>	<p>On-going</p> <p>On-going</p> <p>On-going</p> <p>On-going</p>	<p>High</p> <p>High</p> <p>High</p> <p>High</p>
The Swedish Cooperative Centre (SCC)	<p>The Swedish Cooperative Centre (SCC) is a non-governmental and non-profit organization for the provision of support to self-help development initiatives - cooperatives, farmers' associations and informal groups - in developing countries.</p> <p>The SCC in Paraguay works jointly with the Federación de Cooperativas de Producción -Productive Cooperatives Federation and most of its efforts are focused in the poorest rural areas.</p>	Local	On-going	High
United Nations Children's Fund (UNICEF)	<p>UNICEF implements programmes for the eradication of child labour in a number of Paraguayan cities, often in urban contexts.</p> <p>Small-scale water and sanitation projects are undertaken all over the country, often in deprived rural and peri-urban areas where small-scale farmers are located.</p> <p>In Paraguay, UNICEF has a considerable part of its project portfolio devoted to work with indigenous communities, in several Departments (States), all over the country.</p> <p>With these communities, there are projects in water and sanitation, community empowerment, health and nutrition, and food security at the household level.</p> <p><i>From Our Side</i> is a project to be implemented over a 12-month period, beginning in late 2004, focussing on education of indigenous girls.</p> <p>Rural communities in general are beneficiaries of project interventions in health and nutrition, immunization, community empowerment, and small-scale infrastructure, particularly drinking water and sanitation systems.</p>	<p>Selected cities.</p> <p>National.</p> <p>National.</p> <p>Selected Departments.</p> <p>Selected Departments.</p>	<p>On-going</p> <p>On-going</p> <p>On-going</p> <p>To be implemented</p> <p>On-going</p>	<p>Low</p> <p>High</p> <p>High</p> <p>Medium</p> <p>High</p>

### THE COTTON CROP

Agricultural development in Paraguay has historically been tied to growing cotton. Cotton is the traditional cash crop for Paraguay's peasant farmers, and is one of the principal sources of rural income and employment, involving 180 000 small family farmers. An important crop since colonial times, cotton made a crucial contribution to the country's economy during the 1960s and 1990s. Throughout that period it was the first or second source of foreign exchange for Paraguay, and accounted for 43% of total exports.

Between 1960 and the 1990s, cotton crop areas and yields grew significantly, at annual rates of 10.8% and 2.3% respectively. Paraguay was classified as one of the world's 10 largest exporters of fine quality cotton fibre, with its own Liverpool market quote. Record production was posted for the 1989-90 crop year, with 533 000 ha in area and 642 663 tons of production. Subsequent years saw a decline; yields stagnated during the 1990s and cultivated areas shrank an average of 15.5% each year. The 64% reduction in cultivated area for the 1996-97 crop year illustrates how serious the cotton crisis was. Cotton growing is characterized by low technology, rudimentary implements, inappropriate agricultural practices, low productivity, and low net income for producers.

In 1990 cotton accounted for 34% of total exports; following the 2002-03 harvest it accounted for just 5%; and preliminary estimates for 2003-04 indicate a share of between 8% and 10%.

Until 1994, financing for cotton production was channelled through cotton gins by means of rediscount operations with the Central Bank. The Government intervened directly, at no cost to the producer, in marketing and distributing seed. In addition, cotton is financed with special credit lines from BNF, CAH and FDC.

The Government has attempted to scale back its intervention, eliminating the rediscount facility in 1995 and allowing greater private involvement, but political pressures and constraints together with financial sector issues have prevented it from achieving that objective, so that state financing and supply of inputs continue in effect.

Cotton growing is the most important activity for poor peasant farmers, and has a marked socio-cultural incidence on attitudes. This goes beyond production to encompass attitudes toward life, association with others, relations with the authorities, and economic and social subordination. The agroindustrial system is structured such that peasant farmers are labourers who receive, rather than income for the sale of a product, a daily wage in kind provided by the cotton gin and/or bulking agent. This situation generates passivity among peasants and their associations, committees and cooperatives with respect to diversifying production, commerce and income sources, or building alternative commercial networks and channels in other areas, even in the cotton subsector itself under different contractual and technological conditions.

