

**a**

**FIDA**

**FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE**

**Conseil d'administration – Quatre-vingt-huitième session**

Rome, 13-14 septembre 2006

**RÉPUBLIQUE BOLIVARIENNE DU VENEZUELA**

**PROGRAMME D'OPTIONS STRATÉGIQUES PAR PAYS**

Pour: **Examen**

---

### **Note à l'intention des Administrateurs**

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour examen.

Afin que le temps imparti aux réunions du Conseil soit utilisé au mieux, les Administrateurs qui auraient des questions techniques sur le présent document sont invités à se mettre en rapport, avant la session, avec le responsable du FIDA ci-après:

#### **Jean-Jacques Gariglio**

Responsable de programmes de pays

tél.: +39-06-5459-2343

courriel: [j.gariglio@ifad.org](mailto:j.gariglio@ifad.org)

Les demandes concernant la transmission des documents de la présente session doivent être adressées à:

#### **Deirdre McGrenra**

Fonctionnaire responsable des organes directeurs

tél.: +39-06-5459-2374

courriel: [d.mcgrenra@ifad.org](mailto:d.mcgrenra@ifad.org)

**TABLE DES MATIÈRES**

<b>SIGLES ET ACRONYMES</b>	<b>iii</b>
<b>CARTE DES OPÉRATIONS DU FIDA EN RÉPUBLIQUE BOLIVARIENNE DU VENEZUELA</b>	<b>iv</b>
<b>RÉSUMÉ</b>	<b>v</b>
<b>I. INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
<b>II. CONTEXTE ÉCONOMIQUE</b>	<b>1</b>
A. Économie, agriculture et pauvreté rurale	1
B. Orientations, stratégie et contexte institutionnel	4
<b>III. ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'EXPÉRIENCE DU FIDA DANS LE PAYS</b>	<b>6</b>
A. Résultats, impact et performance passés	6
B. Enseignements tirés	8
<b>IV. CADRE STRATÉGIQUE DU FIDA</b>	<b>10</b>
A. Avantage comparatif du FIDA au niveau du pays	10
B. Objectifs stratégiques	10
C. Possibilités d'innovation	11
D. Stratégie de ciblage	12
E. Liens politiques	12
<b>V. GESTION DU PROGRAMME</b>	<b>13</b>
A. Gestion du COSOP	13
B. Gestion du programme de pays	14
C. Partenariat	14
D. Gestion des savoirs et communication	15
E. Cadre de financement SAFP	16
F. Risques et gestion des risques	16

**APPENDICES**

<b>I. COSOP CONSULTATION PROCESS (PROCESSUS DE CONSULTATION DU COSOP)</b>	<b>1</b>
<b>II. COUNTRY ECONOMIC BACKGROUND (CONTEXTE ÉCONOMIQUE DU PAYS)</b>	<b>2</b>
<b>III. RESULTS FRAMEWORK FOR COSOP (CADRE DE RÉSULTATS DU COSOP)</b>	<b>4</b>
<b>IV. POVERTY ANALYSIS (ANALYSE DE LA PAUVRETÉ)</b>	<b>5</b>
<b>V. AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT (DÉVELOPPEMENT RURAL ET AGRICOLE)</b>	<b>10</b>

**DOSSIER CLÉS**

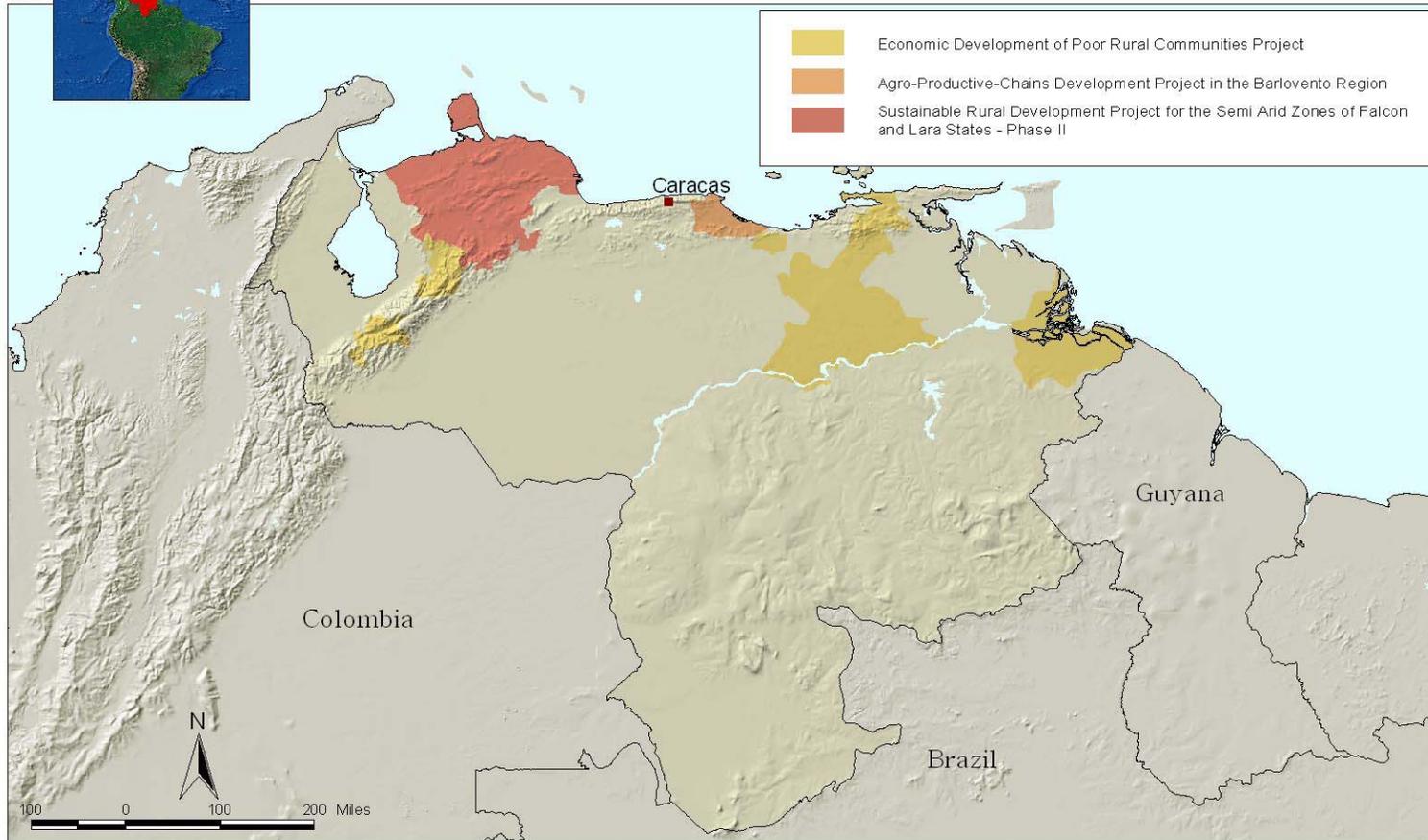
<b>DOSSIER CLÉ 1 – PAUVRETÉ ET QUESTIONS RELATIVES AU SECTEUR AGRICOLE/RURAL</b>	<b>11</b>
<b>DOSSIER CLÉ 2 – MATRICE DES ORGANISATIONS – ANALYSE DES ATOUTS, FAIBLESSES, POSSIBILITÉS ET RISQUES</b>	<b>13</b>
<b>DOSSIER CLÉ 3 – AUTRES POSSIBILITÉS D'INITIATIVES/PARTENARIATS AVEC DES DONATEURS</b>	<b>19</b>
<b>DOSSIER CLÉ 4 – IDENTIFICATION DES GROUPES CIBLES, QUESTIONS PRIORITAIRES ET RÉPONSES POSSIBLES</b>	<b>20</b>

### SIGLES ET ACRONYMES

BANDES	Banque de développement économique et social
BID	Banque interaméricaine de développement
CAF	Société andine de développement
CIARA	Fondation pour la formation et la recherche appliquée en matière de réforme agraire
COSOP	Exposé des options et stratégies d'intervention
EPS	Entreprise de production sociale
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FONDAFA	Fonds de développement agricole
ICARDA	Centre international de recherche agricole dans les zones arides
IICA	Institut interaméricain de coopération pour l'agriculture
INAL	Institut national de l'alimentation
INTI	Institut national de la terre
INE	Institut national de statistique
INIA	Institut national de recherche agricole
MAT	Ministère de l'agriculture et de la terre
MERCAL	Magasins d'alimentation locaux
MINAL	Ministère de l'alimentation
MINEP	Ministère de l'économie populaire
MINPADES	Ministère de la participation populaire et du développement social
MPD	Ministère de la planification et du développement
NDL	Noyau de développement local
OPEC	Organisation des pays exportateurs de pétrole
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PRAIA	Programme régional à l'appui des populations autochtones du Bassin de l'Amazone
PREA	Projet de vulgarisation agricole
PREVAL	Programme de renforcement des capacités régionales aux fins du suivi et de l'évaluation des projets du FIDA en Amérique latine et aux Caraïbes
PRODECOP	Projet de développement économique des communautés rurales pauvres
PROSALAF	Projet de soutien aux petits producteurs dans les zones semi-arides des États de Falcón et de Lara
PSSA	Programme spécial pour la sécurité alimentaire (FAO)
S&E	Suivi et évaluation
SAFP	Système d'allocation fondé sur la performance (FIDA)



## Venezuela FIDA – Activités en cours



**Source:** FIDA

*Les appellations figurant sur cette carte et sa représentation graphique ne constituent en aucun cas une prise de position du FIDA quant au tracé des frontières ou limites, ou aux autorités de tutelle des territoires considérés.*

CARTE DES OPÉRATIONS DU FIDA  
EN RÉPUBLIQUE BOLIVARIENNE DU VENEZUELA

## RÉSUMÉ

1. Le Gouvernement de la République bolivarienne du Venezuela investit des ressources considérables dans des programmes de réduction de la pauvreté. Cette dernière demeure largement répandue, en particulier la pauvreté rurale, qui touche près de la moitié des ménages. Dans le secteur rural, diverses politiques sont mises en œuvre pour résoudre les principaux problèmes de développement structurel que posent l'accès à la terre, la vulgarisation, les services financiers et les marchés, tout en encourageant la participation de la population par la création et la consolidation d'organisations locales et paysannes. Des programmes sociaux spéciaux appelés *misiones* sont utilisés par le gouvernement pour agir dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la sécurité alimentaire, et pour produire de nouveaux et meilleurs moyens d'intégrer durablement les pauvres à l'économie.

2. Le présent exposé des options et stratégies du programme (COSOP), qui couvre la période 2007-2012, comprend quatre objectifs stratégiques principaux: i) renforcement des institutions de développement rural et des organisations de pauvres aux niveaux national et local; ii) amélioration de l'accès des ruraux pauvres à des services financiers appropriés; iii) facilitation de l'accès des groupes les plus vulnérables aux ressources naturelles, aux services sociaux et techniques et aux activités économiques; et iv) mise en place de réseaux régionaux innovants de politiques et de programmes de réduction de la pauvreté rurale.

3. **Renforcer les institutions de développement rural et les organisations de pauvres aux niveaux national et local.** À la demande du gouvernement, le FIDA favorisera l'introduction d'innovations dans l'élaboration de stratégies de développement rural, de programmes de décentralisation et de systèmes de formation, activités parmi d'autres qui seront complétées par le développement d'activités actuelles visant à promouvoir une participation efficace et la création d'organisations locales.

4. **Améliorer l'accès des ruraux pauvres à des services financiers appropriés.** S'inspirant du programme réussi des *cajas rurales*, cet objectif stratégique supervisera la mise en place d'un réseau d'institutions de microcrédit et le développement de leurs opérations, y compris une réglementation qui permettra à ce secteur de croître dans le respect des règles de prudence financière.

5. **Assurer l'accès des groupes les plus vulnérables aux ressources naturelles, aux services sociaux et techniques et aux activités économiques.** Les politiques nouvellement adoptées ont institué, pour les femmes, un droit à la terre, à l'assistance technique et au crédit. Le manque, cependant, d'expérience et d'institutions continue de faire obstacle à l'exercice de ces droits. Cet objectif stratégique aidera les groupes vulnérables i) en introduisant des méthodes innovantes et appropriées de développement social et économique; ii) en favorisant la mise en place de filières de production agricoles à même de renforcer la cohésion socioculturelle; iii) en développant l'aptitude des populations d'origine africaine à la gestion économique; et iv) en aidant, par une formation à l'animation et par des services d'appui, les femmes et les jeunes ruraux à renforcer leurs organisations sociales et économiques.

6. **Créer des réseaux régionaux innovants à l'appui des politiques et programmes de réduction de la pauvreté rurale.** Cet objectif stratégique se fonde sur la conviction du fait qu'un échange dynamique de savoirs et de données d'expérience entre les pays d'Amérique latine aidera grandement à réduire la pauvreté rurale tant dans l'ensemble de la région que dans chaque pays. Dans le cadre de cette stratégie, il sera élaboré et mis en œuvre plusieurs programmes régionaux de coopération technique et financière.



## RÉPUBLIQUE BOLIVARIENNE DU VENEZUELA

### PROGRAMME D'OPTIONS STRATÉGIQUES PAR PAYS

#### I. INTRODUCTION

1. Pendant la période visée par le précédent exposé des options et stratégies d'intervention (COSOP) (1999-2006), le FIDA a financé deux nouvelles opérations: le projet de développement des filières de production agricole dans la région de Barlovento, approuvé en septembre 2000, et le projet de soutien aux petits producteurs dans les zones semi-arides des États de Falcón et de Lara (PROSALAFI II), approuvé en décembre 2003. Ces deux projets intègrent les principaux axes d'intervention du FIDA: accroissement des revenus; promotion et renforcement des organisations locales; introduction de la gestion des ressources naturelles dans les zones semi-arides; et concertation sur la réduction de la pauvreté rurale avec les autorités nationales.

2. Le présent document, qui couvre la période 2007-2012, a été rédigé entre novembre 2005 et mai 2006<sup>1</sup>. Pour élaborer ce COSOP, on a analysé le contexte du pays, étudié les enseignements tirés de l'expérience acquise par le FIDA et fait des propositions aux fins du programme de pays. Pour ce faire, on a présenté et examiné plusieurs documents techniques de travail élaborés en collaboration avec les autorités nationales – Ministère de la planification et du développement (MPD), Ministère de l'économie populaire (MINEP), Fondation pour la formation et la recherche appliquée en matière de réforme agraire (CIARA), établissements universitaires et autres donateurs. Il a, en outre, été constituée une équipe de pays composée de représentants du Ministère des finances, du MPD, du MINEP, du Ministère de l'agriculture et de la terre (MAT) et de la Banque de développement économique et social (BANDES).

#### II. CONTEXTE ÉCONOMIQUE

##### A. Économie, agriculture et pauvreté rurale

###### Contexte économique national<sup>2</sup>

3. **Le pays.** La République bolivarienne du Venezuela a une superficie totale d'environ 917 000 km<sup>2</sup>, une population de 26 millions d'habitants (2005) et un taux de croissance démographique de 2%. Environ 11% de la population vit en milieu rural. Le PIB par habitant était, en 2004, estimé à 4 200 USD.

4. **L'économie.** Suite à l'exploitation de ses gisements après la seconde guerre mondiale, le Venezuela est devenu l'un des premiers producteurs mondiaux de pétrole, connaissant une urbanisation et une transformation économique accélérées. La croissance, cependant, dépendait fortement des exportations de pétrole et, de ce fait, des prix internationaux. La croissance économique rapide et la diversification structurelle mues par la flambée des prix du pétrole dans les années 1970 ont culminé, en 1989, par une crise extérieure et un grave conflit social. La croissance économique a chuté tout au long des années 1990 et la décennie s'est caractérisée, globalement, par une diminution constante du PIB par habitant, une paupérisation croissante et une aggravation du chômage, ce qui a provoqué une grave crise institutionnelle.

---

<sup>1</sup> Le présent COSOP a été élaboré parallèlement et préalablement à la mise au point finale du nouveau COSOP axé sur les résultats.

<sup>2</sup> Voir appendice II.

5. Le Président Hugo Chávez, au pouvoir depuis 1999, mène une politique qui vise la création d'une société plus égalitaire, articulant intervention publique et participation du secteur privé, et associant la population à l'activité productive et sociale. Ce modèle de développement repose sur la création et la consolidation, dans l'économie, d'un secteur social et coopératif. En 1999, il a été adopté une nouvelle constitution, puis une nouvelle politique et une nouvelle législation. Après une brève période de croissance, une grave crise politique et sociale a secoué l'économie: le PIB a chuté de 8,9% en 2002 et de 7,7% en 2003; les exportations de pétrole ont chuté de 23%; les taux de chômage et d'inflation ont augmenté; et les réserves internationales ont chuté.

6. La confirmation des autorités par le référendum tenu à la mi-2004 et l'augmentation simultanée des exportations (45%) et des prix (27%) du pétrole en 2004 ont complètement inversé cette tendance. De fait, l'économie a connu une croissance ininterrompue (17,9% en 2004, 9,3% en 2005), une diminution de l'inflation (de plus de 20% les années précédentes à 13% en 2005) et une diminution du chômage (de 16,8% en 2003 à, selon les estimations, 9% en 2005).

7. Les dépenses sociales ont augmenté, en termes réels, de 68,6% depuis 1999, atteignant 12,1% du PIB en 2004. Cette évolution reflète l'attention que le gouvernement a portée, pendant cette période, aux programmes sociaux. Il faut en outre souligner que les chiffres ci-dessus n'incluent pas le financement des programmes sociaux publics (*misiones*), qui sont principalement financés par des fonds extrabudgétaires provenant des excédents pétroliers. Les transferts opérés par la compagnie pétrolière nationale vers des filiales ont été estimés, en 2004-2005, à 4 milliards de USD. Cela portera les dépenses sociales à 14% du PIB, ce qui non seulement reflète la priorité que les pouvoirs publics accordent à la résolution des problèmes sociaux du pays, mais aussi fait du Venezuela l'un des premiers pays de la région pour ce qui est des dépenses sociales. La prospérité actuelle permet de mener une politique de réduction de la pauvreté financée par les revenus abondants tirés du pétrole. La difficulté, pour les responsables sociaux et économiques vénézuéliens, consiste à bien utiliser ces fonds pour corriger les inégalités sociales et créer une base productive plus compétitive et moins dépendante du pétrole.

### **Agriculture et pauvreté rurale<sup>3</sup>**

8. **Agriculture.** Le secteur agricole joue, dans l'économie nationale, un rôle secondaire, ne produisant que 5% du PIB et 3% des exportations. De ce fait, les importations représentent près de la moitié de la consommation alimentaire intérieure et la balance des échanges agricoles est fortement déficitaire. Les principales cultures destinées au marché intérieur sont les fruits, le maïs, les fèves, les légumes et les tubercules. L'élevage, lui, porte sur les bovins et les volailles. Dans le pays, environ 16% des emplois relèvent de l'agriculture. Ce mauvais résultat s'explique principalement par la surévaluation permanente des recettes du pétrole ("syndrome hollandais") qui a affaibli, ces dernières décennies, la compétitivité du secteur agricole, suscitant des politiques contradictoires qui se sont traduites, notamment, par des changements brutaux dans la protection des produits, une instabilité macroéconomique, des crises financières périodiques et des incertitudes concernant le régime foncier.

9. L'agriculture paysanne compte environ 320 000 exploitations, dont quelque 140 000 *minifundios* couvrant moins d'un hectare. Ce sous-secteur se consacre principalement à la culture d'autoconsommation, l'essentiel des revenus provenant d'activités extra-agricoles. La concentration des terres est, au Venezuela, l'une des plus élevées du continent, 1% seulement des propriétaires possédant 30% des terres. À l'autre extrémité, près de la moitié des propriétaires – principalement des petits exploitants – ne possèdent que 1,5% des terres agricoles. Le régime foncier se caractérise par une incertitude concernant la terre, l'attribution des titres et les droits effectifs de propriété. La plupart des petits exploitants ne possèdent pas de titres.

---

<sup>3</sup> Voir appendices IV et V.

10. **Pauvreté et pauvreté rurale.** La pauvreté, au Venezuela, demeure très répandue. D'après les indicateurs les plus récents (2005) de l'Institut national de statistique (INE), 38,5% des habitants vivent au-dessous du seuil de pauvreté et 10% d'entre eux vivent dans l'extrême pauvreté. On estime que la pauvreté touche près de la moitié des ménages ruraux et que l'extrême pauvreté touche environ 30% des familles rurales. Dans l'absolu, on estime le nombre de ménages ruraux pauvres à 286 000, dont 172 000 vivent dans l'extrême pauvreté. Les ruraux pauvres se trouvent principalement parmi les communautés autochtones, les *minifundistas*, les familles sans terre et les petits paysans. Les plus pauvres sont les minorités autochtones, les populations d'origine africaine, les habitants des zones semi-arides et les ménages sans terre dirigés par des femmes déjà visés par des projets du FIDA (voir la section III).

11. **Communautés autochtones.** Les groupes autochtones les plus importants sont les Wayúu (État de Zulia), les Warao (État de Delta Amacuro) et les Pemón (État de Bolívar). La production et l'économie varient d'un groupe à l'autre. Globalement, les principaux moyens de subsistance de la plupart des populations autochtones des États d'Amazonas et de Delta Amacuro sont la chasse et la pêche, tandis que dans l'État de Zulia, les Warao se consacrent surtout à l'élevage de chèvres et à la petite agriculture. Souvent, ces autochtones ont des emplois temporaires. La plupart des indicateurs sociaux et certaines études montrent qu'ils sont très pauvres. Pour de nombreux analystes, enfin, ces communautés autochtones rurales sont "pauvres parmi les pauvres".

12. **Populations d'origine africaine.** Lorsqu'en 1999, le FIDA a élaboré le projet de développement des filières de production agricole dans la région de Barlovento, 75% des ruraux vivaient au-dessous du seuil de pauvreté et 50% d'entre eux étaient d'origine africaine. Parmi les ruraux pauvres, les populations d'origine africaine étaient les plus vulnérables, ce que montrent les indicateurs de l'époque relatifs à la nutrition et à malnutrition aiguë des nourrissons.

13. **Égalité des sexes et femmes rurales.** Le Venezuela a fait d'énormes progrès pour ce qui est de réduire, ces dernières décennies, les disparités entre les sexes. Les femmes ont acquis le droit de vote en 1946, la loi sur l'égalité des chances pour les femmes a été promulguée en 1993 et la Constitution bolivarienne de 1999 intègre une perspective d'égalité des sexes. Les femmes rurales sont particulièrement protégées par la législation, qui leur confère le droit à la terre, au crédit et à l'assistance technique ainsi que celui de participer à des organes de pilotage ou à des organisations de producteurs ruraux. La loi foncière de 2001 accorde aux femmes chefs de foyer le droit à la terre et une protection particulière pendant et après la grossesse. Pour aider les femmes, plusieurs institutions et une nouvelle législation ont été mises en place: l'Institut national des femmes, la Banque des femmes, le Procureur national pour les droits des femmes et la récente loi contre la violence domestique. Globalement, les taux de scolarisation sont élevés.

### Difficultés et possibilités

14. Les importantes difficultés rencontrées pour réduire la pauvreté tiennent à un ensemble de problèmes structurels qui ont caractérisé l'évolution de l'agriculture vénézuélienne, nuisant fortement aux ruraux pauvres. L'accès de ces derniers à la terre et à l'eau reste très limité et l'on note de graves défaillances dans le fonctionnement des services ruraux d'assistance financière et technique ainsi que de graves distorsions dans les circuits de distribution. En outre, la longue tradition de faiblesse des organisations paysannes a également réduit leur pouvoir de négociation aux niveaux local et national, limitant, dans les zones rurales, leur accès à l'infrastructure et aux services sociaux de base. Ces éléments sont aggravés par les importantes carences que présente la population rurale sur les plans de l'instruction, de la formation et de la santé. Ces facteurs nuisent gravement aux ruraux pauvres les plus vulnérables que sont les communautés autochtones mentionnées plus haut.

15. Les principales possibilités de réduction de la pauvreté rurale résident à la fois dans la volonté politique manifeste qu'a le gouvernement de combattre la pauvreté et dans les moyens financiers et

économiques que produit le cycle actuel de revenus pétroliers. Ces points ont été confirmés, ces cinq dernières années, par la formulation et par la mise en œuvre de nombreuses politiques destinées à combattre la pauvreté urbaine et rurale. Premièrement, le volume et l'importance relative des dépenses publiques (sociales et productives) consacrées aux pauvres sont les plus élevés enregistrés récemment au Venezuela. On a estimé, en particulier, que les ressources consacrées ces deux dernières années à la lutte contre la pauvreté rurale équivalaient à 1 milliard de USD. Deuxièmement, la conception et la mise en œuvre de plusieurs instruments de politique sociale (les "misiones") pour combattre en profondeur la pauvreté inertielle forment une tentative originale et énergique de rattraper des décennies d'abandon. Troisièmement, de par leur cohérence, les politiques macroéconomiques, commerciales, agricoles et rurales forment une solide stratégie mieux à même de combattre efficacement la pauvreté rurale. Il faut appuyer de façon ciblée ces politiques, qui sont l'occasion d'aider le gouvernement à faire en sorte que les bienfaits de son action profitent aux ruraux pauvres vulnérables.

## B. Orientations, stratégie et contexte institutionnel

16. **Contexte institutionnel national.** La Fondation CIARA, qui relève du MINEP, est chargée de mettre en œuvre les programmes publics de développement rural. Elle est le maître d'œuvre des projets que le FIDA finance au Venezuela et le bénéficiaire des dons que le Fonds accorde pour mettre en œuvre le Programme régional de formation au développement rural. La BANDES a pour mission de favoriser, par un appui technique et financier, le développement socioéconomique durable du pays. Elle a pour objectifs stratégiques de financer le développement de diverses régions du pays et d'appuyer la participation du capital privé à des investissements hautement prioritaires conformes au modèle de développement local qu'applique le gouvernement. Elle est également chargée i) de mettre en œuvre des programmes de coopération internationale et de financement axés sur les pays en développement; ii) d'administrer l'Accord de San José pour la fourniture de pétrole; et iii) d'assurer le lien avec des organisations internationales telles que le FIDA, la Banque de développement des Caraïbes et l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP).

17. **Stratégie nationale de réduction de la pauvreté rurale.** La stratégie vénézuélienne de lutte contre la pauvreté rurale, élément essentiel de la stratégie de sécurité alimentaire, s'intègre dans un ensemble de politiques innovantes de développement économique et agricole. Les *misiones* sont le principal moyen qu'utilise le gouvernement pour agir à grande échelle dans les domaines de l'éducation (*Misiones Robinson I et II, Ribas, Miranda et Sucre*) et de la santé (*Misión Barrio Adentro*), ainsi que pour trouver de nouveaux et meilleurs moyens d'assurer l'intégration économique durable des pauvres (*Misión Vuelvan Caras*).

18. Pour faire en sorte que les investissements massifs et les dépenses sociales aient un impact important et durable, on a adopté des politiques économiques cohérentes, notamment une stratégie de sécurité alimentaire élaborée par le MAT, qui combine politique commerciale et développement agricole, d'une part, et développement rural et réduction de la pauvreté, d'autre part. En application d'une loi sur la commercialisation des produits agricoles, le gouvernement est intervenu directement sur les marchés de l'importation et de la distribution des aliments. Maintenant, en conséquence, les produits alimentaires sont achetés principalement sur des marchés locaux et sont distribués par des milliers de magasins d'alimentation (MERCAL) ouverts au niveau local. La sélection des cultures alimentaires s'effectue en étroite consultation avec le MAT, qui met en œuvre des programmes spéciaux d'adoption de technologies améliorées. L'objectif est d'encourager des cultures alimentaires pouvant présenter un avantage comparatif et de favoriser une importante participation des petites exploitations. Enfin, un programme de distribution gratuite d'aliments a été mis en place pour la population indigente (2,3 millions de bénéficiaires).

19. Le gouvernement utilise, comme principal moyen d'intégrer les pauvres au système économique et productif, un modèle de développement local. Ce modèle comprend deux principaux

éléments: i) des pôles de développement local, conçus comme des programmes à assise locale assortis d'une participation locale active et d'une décentralisation. Chaque pôle comprend plusieurs noyaux de développement local (NDL) regroupant diverses activités menées par des coopératives de production. Ces coopératives sont soit formées d'associations de producteurs existantes<sup>4</sup>, soit créées par des facilitateurs de projet du MINEP dans le cadre de la *Misión Vuelvan Caras*. Les NDL sont classés par activité: agriculture, industrie, services ou tourisme. Au sein de chaque NDL, les communautés sont également organisées en associations selon leur finalité sociale: distribution d'eau, éducation, santé, soins aux nourrissons, amélioration de l'habitat, etc.; ii) des entreprises de production sociale (EPS), petites et moyennes entreprises privées qui appliquent un modèle de gestion caractérisé par une forte participation de la collectivité et de la société. Les EPS doivent verser une partie de leurs bénéfices à des activités sociales menées dans leur aire d'influence. Certaines pratiquent une cogestion associant travailleurs et propriétaires tandis que d'autres sont organisées en coopératives intégrées. Ce secteur bénéficie de divers appuis, dont l'un des plus importants est l'octroi de la qualité de fournisseur officiel de grandes entreprises publiques telles que la compagnie pétrolière nationale. Simultanément, on attend des entreprises privées qu'elles accroissent leur participation à ces nouvelles formes de production. La mise en œuvre du programme relève du MINEP. Ce dernier coordonne les activités des différentes *misiones* – y compris la *Misión Vuelvan Caras* – et celles d'autres ministères. À ce jour, ces activités ont bénéficié de quelque 300 millions de USD. Dans le secteur rural, elles sont mises en œuvre, pour la plupart, par la Fondation CIARA.

20. On s'attaque actuellement à plusieurs problèmes que rencontre le secteur agricole et rural.

- i) **Accès à la terre.** En 2001, il a été approuvé une nouvelle loi foncière. Cette loi reconnaît la propriété privée lorsque des titres légaux peuvent être présentés. En l'absence d'acte légal, l'expropriation peut être envisagée sans compensation. Quant aux terres inexploitées, elles peuvent être expropriées moyennant compensation au prix du marché. Les terres expropriées et publiques peuvent être distribuées à des organisations paysannes dans le cadre du programme *Fundos Zamoranos* qui, mis en œuvre par le MAT, les aide par une assistance technique et par des services financiers et commerciaux. Ce programme n'en est qu'aux premiers stades de sa mise en œuvre.
- ii) **Accès aux services de vulgarisation.** Après le démantèlement des services publics de vulgarisation au milieu des années 1990, les petits exploitants sont restés sans assistance technique, hormis certains projets financés de l'extérieur tels que le PRODECOP et le PROSALAFa – financés par le FIDA – et le Projet de vulgarisation agricole (PREA) – financé par la Banque mondiale. Le gouvernement suit, en matière d'assistance technique, une démarche axée sur la demande et il réorganise, actuellement, les services de vulgarisation dans le cadre de la *Misión Vuelvan Caras*, qu'administre la Fondation CIARA (MINEP). Cette nouvelle approche prévoit l'organisation des producteurs en groupes de coopératives et la mise à disposition d'agents de vulgarisation. Cette initiative est appuyée par le PREA, aujourd'hui financé par le budget national et par des projets du FIDA (PRODECOP, Barlovento et PROSALAFa II), ainsi que par le détachement d'agents de vulgarisation dans le cadre du programme *Fundos Zamoranos* d'aide aux bénéficiaires de la réforme agraire. Ces agents, recrutés à titre temporaire, sont pour la plupart organisés en coopératives de services.
- iii) **Accès aux services financiers.** Une loi sur le crédit agricole, approuvée en 1999, dispose que toutes les institutions financières réglementées par la Banque centrale doivent veiller à ce qu'un pourcentage minimum de leurs prêts bénéficie au secteur agricole. Le crédit

---

<sup>4</sup> Par exemple, des organisations déjà appuyées par le Projet de développement économique des communautés rurales pauvres (PRODECOP) et le Projet de soutien aux petits producteurs dans les zones semi-arides des États de Falcón et de Lara (PROSALAFa).

agricole aux petits exploitants est principalement octroyé par l'intermédiaire d'une institution publique secondaire – le Fonds de développement agricole (FONDAFA) – et de fonds régionaux. Le portefeuille du FONDAFA est estimé à environ 60 millions de USD. Sa clientèle, cependant, n'inclut pas les ruraux pauvres. La loi sur le crédit agricole dispose en outre que 1% des prêts doit aller à des opérations de microcrédit. En 2001, il a été approuvé une nouvelle loi sur le développement de la microfinance, qui couvre les opérations du secteur naissant du microcrédit. Dans le secteur rural, les institutions de microfinance visent principalement le développement des *cajas rurales* introduites en 1999 par le projet PRODECOP que finance le FIDA, puis étendues à d'autres projets (PROSALAFa et Barlovento). Ces projets ont permis de mettre sur pied quelque 150 institutions financières de microcrédit locales et autogérées, qui satisfont les besoins de crédit à court terme des ruraux pauvres. Les *cajas rurales* se sont révélées très efficaces, plus de 350 centres opérant actuellement dans le pays, ce qui a conduit d'autres programmes publics à adopter ces instruments financiers. Il reste, cependant, à suivre de près la consolidation et le développement de ces institutions.

- iv) **Accès aux marchés.** La loi sur la commercialisation des produits agricoles crée plusieurs politiques et programmes destinés à améliorer l'accès des petits exploitants aux marchés. La *Misión Vuelvan Caras* et le Ministère de l'alimentation (MINAL) coordonnent les activités menées pour développer l'achat de produits agricoles au niveau des communautés locales et rurales.
- v) **Participation des communautés rurales.** Les stratégies de lutte contre la pauvreté rurale sont complétées par des politiques qui visent explicitement à encourager la participation populaire et la décentralisation. Une loi approuvée en 2002 oblige toutes les municipalités à instituer des conseils locaux indépendants des autorités locales.
- vi) **Attention aux groupes les plus vulnérables.** Les communautés autochtones se sont vu accorder, par la Constitution de 1999, des droits particuliers et l'organisation récente de la *Misión Guaicaipuro*, que coordonne le Ministère de la participation populaire et du développement social (MINPADES). Cette *misión* vise à rationaliser le développement autochtone. Le gouvernement, cependant, rencontre des difficultés dans l'exécution de certaines activités et a admis son manque d'expérience et son besoin d'assistance dans ce domaine.

21. Il existe une volonté démontrée d'adopter et de mettre en œuvre tout un ensemble de politiques et de programmes destinés à combattre la pauvreté, notamment rurale. Pour y parvenir, cependant, il faut i) coordonner de façon satisfaisante les services concernés; ii) éviter les pratiques de dépendance et favoriser au contraire, en milieu rural, des initiatives véritablement locales; iii) accroître l'efficacité d'exécution des programmes correspondants; iv) renforcer les organismes nationaux et locaux de développement rural; v) concevoir des programmes capables d'aider les groupes les plus vulnérables – communautés autochtones, populations d'origine africaine, femmes et jeunes ruraux; vi) mettre en œuvre une réforme foncière; et vii) favoriser la mise en place de services financiers adaptés aux ruraux pauvres.

### III. ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'EXPÉRIENCE DU FIDA DANS LE PAYS

#### A. Résultats, impact et performance passés

22. Le FIDA a approuvé, en faveur de la République bolivarienne du Venezuela, cinq prêts d'un montant total équivalant à environ 67,2 millions de USD. Il a en outre été approuvé, en 1991 et 1998, deux dons d'assistance technique au Programme régional de formation au développement rural, qu'exécute la Fondation CIARA.

23. Les prêts et dons du FIDA ont concerné les activités suivantes:

- i) **Projet de soutien aux petits producteurs de l'État de Sucre.** Le coût total de ce projet s'est élevé à 20 millions de USD, dont 11 millions financés par le FIDA. Exécuté par le Ministère de l'agriculture et de l'élevage, ce projet a intégré des services d'assistance technique, des activités de crédit et la construction d'une infrastructure de base. Il a rencontré plusieurs difficultés liées, pour la plupart, à des carences institutionnelles et s'est clos en décembre 1998.
- ii) **Projet de soutien aux petits producteurs dans les zones semi-arides des États de Falcón et de Lara (PROSALAF).** Le coût total de ce projet s'est élevé à 26,7 millions de USD, dont 16,2 millions financés par le FIDA. Exécuté par la Fondation CIARA, ce projet s'est clos en 2002. Il est parvenu à surmonter le principal obstacle qui se présente dans les zones semi-arides tropicales, à savoir la pénurie d'eau destinée à la consommation humaine, à la consommation animale et à l'irrigation, en construisant des citernes, des étangs d'arrosage et d'irrigation et des ouvrages de protection des bassins. Le résultat le plus important, cependant, tient à la participation des bénéficiaires. Les activités d'organisation et de formation ont transformé la structure sociale, quelque 900 groupes s'organisant autour de l'infrastructure de distribution d'eau et 270 autres autour de services liés au projet. Environ 6 000 producteurs ont bénéficié, principalement pour la production de fruits et de légumes, d'activités de production, de validation et de transfert de technologie grâce à la mise au point de méthodes innovantes telles que des groupes de démonstration, des comités locaux de recherche agricole et un programme de promoteurs paysans. Les compétences et la continuité de l'équipe de projet ont joué un rôle déterminant dans l'obtention de ces résultats, dont ont bénéficié directement ou indirectement 32 000 personnes<sup>5</sup>.
- iii) **Projet de développement économique des communautés rurales pauvres (PRODECOP).** Ce projet en cours d'exécution couvre, dans huit États et 37 municipalités rurales, les régions les plus pauvres du pays. Son coût total s'est élevé à 24 millions de USD, dont 12 et 2,8 millions financés, respectivement, par le FIDA et par la Société andine de développement (CAF). Dans le cadre de son exécution par la Fondation CIARA, on a recruté, pour la première fois dans le pays, des sociétés d'assistance technique coexécutantes. Les activités d'amélioration de la formation et de l'organisation sociale ont dépassé les objectifs initiaux, desservant quelque 800 communautés rurales pauvres et facilitant la création et l'inscription de 655 associations à but social et de 278 autres à but économique. Les comités de développement local appuyés par le projet ont aidé à former les conseils locaux de planification publique imposés par la loi de décentralisation. Dans le cadre de plans participatifs, on a mis en œuvre quelque 2 000 projets locaux ainsi que de nombreux projets d'infrastructure et de services financés par des fonds publics. Les bénéficiaires de ces projets ont amélioré leur aptitude à définir les besoins et les possibilités, à présenter des propositions aux autorités et à superviser des activités. Dans le domaine des services et établissements financiers ruraux, le projet a permis de créer et d'exploiter de manière satisfaisante quelque 150 institutions financières rurales, financées et administrées par les bénéficiaires eux-mêmes, soit quelque 9 000 actionnaires (44% de femmes) et 8 500 épargnants (30% de femmes et 39% de jeunes). Avec un capital d'environ 540 000 USD et une épargne de 503 000 USD, ces institutions sont parvenues à octroyer et à recouvrer quelque 5,4 millions de USD de crédits à court terme avec un faible taux de non-remboursement (3%) tout en gérant des ressources externes telles que des crédits

---

<sup>5</sup> Chiffre basé sur l'évaluation intermédiaire réalisée par le Bureau de l'évaluation du FIDA.

provenant du “Plan café” national. En outre, la création et le renforcement de *cajas rurales* ont été élevés au rang de programme national par la Fondation CIARA, le projet proposant maintenant une formation à la création de *cajas rurales* dans 40 noyaux de développement local<sup>6</sup>.

- iv) **Projet de développement des filières de production agricole dans la région de Barlovento.** Ce projet se caractérise par une importante population d’origine africaine dont les traditions et la culture forment, suite aux croisements, le patrimoine commun de la région. Sa stratégie repose sur un diagnostic participatif axé sur la problématique hommes-femmes, qui a montré que les différences ethniques importent moins que la relation que les hommes et les femmes entretiennent avec leur milieu socioculturel et leur activité productive. Son coût total s’est élevé à 17 millions de USD, dont 13 millions financés par le FIDA. Le projet, exécuté par la Fondation CIARA, est mis en œuvre avec des entités publiques et privées et sept coexécutants pour les services techniques et financiers. Pendant sa première phase, il aide 72 coopératives à renforcer leurs moyens et propose à quelque 3 000 producteurs de cacao, de tubéreuses, de plantain et de mandarines et à 420 groupes d’artisanat des services intégrés de création de chaînes de valeur ajoutée. Il a favorisé la création de huit *cajas rurales* et a financé, par des fonds d’investissement social et local, la construction d’infrastructures de drainage et de culture de pépinières.
- v) **Projet de développement rural durable dans les zones semi-arides des États de Falcón et de Lara (PROSALAFI II).** Le coût total du projet s’est élevé à 23 millions de USD, dont 15 et 4 millions financés respectivement par le FIDA et par la CAF. Il s’agit de la seconde phase du projet PROSALAFI, le prêt devant être déclaré effectif au cours de l’été 2006. Pour joindre les deux phases, cependant, le gouvernement finance actuellement des activités préparatoires et les dépenses courantes. Ce projet, qui tient compte des enseignements tirés de la première phase et de l’expérience du PRODECOP, devrait bénéficier à quelque 10 000 familles.
- vi) **Programme régional de formation au développement rural.** Ce programme a obtenu d’importants résultats, notamment l’organisation de 143 activités de formation associant quelque 12 000 participants, la création d’un système d’information et d’une page web devant faciliter la systématisation et la diffusion de données d’expérience, et la création d’un réseau régional regroupant plus de 200 établissements de formation de sept pays (Brésil, Colombie, Cuba, Équateur, Haïti, République bolivarienne du Venezuela et République dominicaine).

### B. Enseignements tirés

24. Les principaux enseignements tirés de la mise en œuvre de projets de développement rural au Venezuela peuvent se résumer comme suit:

- i) **Processus d’élaboration des projets:** il faut, pour mieux refléter les exigences locales et éviter les propositions techniques et institutionnelles irréalistes, assurer la participation active d’équipes locales à l’élaboration des projets.
- ii) **Ciblage:** il faut, a) lorsqu’on élabore des projets d’ampleur nationale, tenir compte de l’hétérogénéité des régions; b) lorsque les groupes cibles sont des communautés autochtones et d’autres groupes vulnérables ou particuliers tels que les personnes d’origine africaine ou les pêcheurs artisanaux, adopter des méthodes spécifiques.

---

<sup>6</sup> Idem.

- iii) **Participation et organisation des populations:** il faut, a) pour mettre en œuvre des initiatives de développement rural durable, appuyer, former et renforcer les organisations locales; b) pour lancer des projets, formuler un diagnostic local et élaborer des plans de développement avec la participation active des parties intéressées; c) pour inciter les communautés locales à participer et à s'organiser, créer des fonds d'investissement locaux.
- iv) **Services d'appui technique:** a) les services d'ONG et de sociétés coexécutantes ont été utiles dans différents projets, ce qui ne dispense pas, néanmoins, de planifier et de superviser attentivement les activités et d'adopter des méthodes souples pouvant répondre aux exigences changeantes des usagers; b) il faudrait intégrer ces services aux projets, l'expérience ayant montré que ceux qui sont fournis par des projets extérieurs ne donnent pas satisfaction.
- v) **Services financiers ruraux:** a) les *cajas rurales* innovantes qu'appuie le FIDA satisfont les besoins de crédit à court terme des ruraux pauvres et se sont révélées très efficaces pour encourager la participation et l'organisation des gens; b) les institutions rurales de microcrédit, cependant, ne satisfont pas les besoins financiers à moyen et long termes des petits exploitants qui souhaitent investir et innover.
- vi) **Conservation des ressources naturelles et environnement:** a) les questions d'environnement ont été intégrées de façon transversale dans tous les projets, avec de bons résultats; b) l'expérience acquise dans les zones semi-arides a eu une grande incidence sur l'environnement et les conditions de production des ruraux pauvres et a suscité un échange croissant d'informations avec d'autres pays et organisations internationales, en particulier avec le Centre international de recherche agricole dans les zones arides (ICARDA) et dans le cadre du don régional destiné à renforcer l'aptitude des institutions à améliorer la commercialisation des produits du secteur des petits ruminants et la création de revenus dans les régions arides d'Amérique latine, activité qui lie des projets que le FIDA met en œuvre au Brésil, au Mexique et au Venezuela.
- vii) **Intégration d'une perspective d'égalité entre les sexes:** a) l'adoption d'une stratégie intégrée d'égalité entre les sexes a été couronnée de succès et ses effets démontrés ont conduit d'autres programmes publics à suivre cette démarche; b) il a été prouvé qu'en formant tous les administrateurs de projet à ces questions, on obtenait de bons résultats; c) les *cajas rurales* se sont révélées être des instruments très efficaces en la matière: la participation des femmes y est très importante et leur représentation au sein des organes de pilotage très élevée.
- viii) **Communautés autochtones:** a) il faut renforcer l'aptitude des institutions à traiter avec ces communautés et il est vivement recommandé d'engager une coopération technique; b) il faut aussi que les activités liées aux projets prennent en compte les aspects culturels et respectent les pratiques traditionnelles de soins et de production et leurs rapports avec l'environnement.
- ix) **Mécanismes institutionnels:** a) la participation des autorités locales s'est révélée très utile pour garantir l'efficacité des opérations; b) pour améliorer la viabilité des programmes et des projets, il faudrait toujours prévoir la formation et la participation d'administrateurs locaux au développement rural.
- x) **Programme régional de formation:** malgré d'importants résultats, le contexte difficile dans lequel ce programme a évolué, associé à des difficultés financières, a entraîné une

paralyse des activités qui a compromis la réalisation d'objectifs très ambitieux concernant l'offre de services à des projets que le FIDA exécute dans des pays lusophones et hispanophones d'Afrique et la création d'un fonds de dotation.

#### IV. CADRE STRATÉGIQUE DU FIDA

##### A. Avantage comparatif du FIDA au niveau du pays

25. À la fin des années 1980, face à la détérioration de l'économie et à la pauvreté croissante, le gouvernement a sollicité et s'est vu accorder l'assistance du FIDA. Ce dernier a ainsi pu s'attaquer aux problèmes de pauvreté rurale, ce qu'aucun autre donateur n'a, à ce jour, fait dans le pays. Au Venezuela, le Fonds a démontré son aptitude à promouvoir les organisations de ruraux pauvres et leur participation au développement local; une gestion durable des terres et des ressources hydriques dans les zones semi-arides; la création d'institutions de finance rurale fondées sur l'épargne et exploitées par leurs membres; et l'intégration d'une perspective d'égalité des sexes dans toutes les activités liées aux projets. Malgré la formidable augmentation des fonds alloués pour la combattre, la pauvreté demeure très répandue. Le gouvernement souhaite continuer de coopérer avec le FIDA pour les raisons suivantes: i) le mandat et la stratégie du Fonds concordent parfaitement avec les objectifs que le gouvernement vise en matière de lutte contre la pauvreté; ii) les projets que le Fonds finance et la méthode qu'il applique ont apporté, dans le domaine de la réduction de la pauvreté rurale et du développement rural, une contribution innovante qu'ont reprise à leur compte plusieurs programmes publics actuels; iii) outre le fait qu'il mobilise des fonds publics et autres (CAF), le Fonds joue, dans le cadre du programme opérationnel pour la gestion des terres (OP15), son nouveau rôle d'organisme d'exécution du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) en incluant dans le projet PROSALAFI II, pour combattre la dégradation des sols, un volet financé par le FEM; iv) le Fonds est considéré comme étant une institution de savoir très efficace, qui facilite la communication et fait connaître l'expérience d'autres pays de la région et du monde; et v) le Fonds joue, dans le pays, un rôle de catalyseur.

##### B. Objectifs stratégiques

26. Vu l'ampleur de la pauvreté dans le pays et les moyens dont on dispose pour la combattre, la contribution financière du FIDA sera très utile. L'objectif du Fonds sera d'accompagner et d'appuyer les politiques innovantes de réduction de la pauvreté rurale que met en œuvre le gouvernement, d'aider le pays à traiter les problèmes de pauvreté rurale non résolus et de favoriser la diffusion de ces innovations dans d'autres pays de la région.

27. Suite à plusieurs discussions tenues avec des représentants du gouvernement et compte tenu des politiques que le pays met en œuvre et de la mission dont le FIDA s'acquitte au Venezuela et dans d'autres pays de la région, il a été défini quatre objectifs stratégiques: i) renforcement des institutions de développement rural et des organisations de pauvres aux niveaux national et local; ii) amélioration de l'accès des ruraux pauvres à des services financiers appropriés; iii) facilitation de l'accès des groupes vulnérables (communautés autochtones, populations d'origine africaine, ruraux pauvres des zones semi-arides, femmes et jeunes ruraux) aux ressources naturelles (terre et eau), aux services sociaux et techniques et aux activités économiques; et iv) mise en place de réseaux régionaux innovants de politiques et de programmes de réduction de la pauvreté rurale.

### C. Possibilités d'innovation

28. Les quatre objectifs stratégiques offrent de vastes possibilités d'innovation.

#### **Objectif stratégique 1: Renforcer les institutions de développement rural et les organisations de pauvres aux niveaux national et local**

- i) L'expérience originale que le FIDA a acquise en matière d'approche intégrée du **développement territorial et local** comme cadre favorisant les initiatives de développement rural pourrait être transposée et adaptée, assortie d'innovations, au concept de noyau de développement local qu'applique actuellement le gouvernement;
- ii) L'expérience originale que le FIDA a acquise en matière de **création de marchés de services d'assistance technique** ou en matière de production, de transformation et de pratique commerciale ou juridique pourrait être transposée et adaptée, assortie d'innovations, à la situation actuelle du pays, principalement dans le cadre des activités de la *Misión Vuelvan Caras*;
- iii) Les innovations que le FIDA a introduites pour renforcer le rôle que jouent les **alliances et mécanismes innovants de coopération associant organisations locales, entreprises privées et organismes publics** renforceraient les politiques que le gouvernement mène actuellement pour encourager la participation et l'organisation des gens au niveau local;
- iv) Dans le cadre de cet objectif stratégique et à **l'appui de la réforme agraire** fondée sur l'expérience et sur les enseignements tirés de l'organisation de nouvelles communautés, notamment en ce qui concerne la promotion d'organisations paysannes, les services de développement de la production et des marchés et les services financiers ruraux, y compris les approches novatrices, pourraient être confiés au Venezuela.

#### **Objectif stratégique 2: Améliorer l'accès des ruraux pauvres à des services financiers appropriés**

Le Fonds pourrait développer plus avant les *cajas rurales* par des activités de formation et de pérennisation et par l'organisation de services secondaires et de systèmes de surveillance, en s'inspirant de l'expérience d'autres pays.

#### **Objectif stratégique 3: Assurer l'accès des groupes vulnérables aux ressources naturelles, aux services sociaux et techniques et aux activités économiques**

- i) Souhaitant **appuyer les populations et communautés autochtones**, le gouvernement juge précieuse l'expérience que le FIDA a acquise dans d'autres pays de la région en matière d'organisation des parties intéressées et d'appui à des projets et activités productifs et sociaux visant l'intégration de ces communautés aux marchés tout en préservant leur identité culturelle;
- ii) Le FIDA devrait continuer d'**appuyer la population d'origine africaine** dans le cadre du projet de développement des filières de production agricole dans la région de Barlovento, qui est la première action de développement public intégré menée dans une région caractérisée par une population d'origine africaine et un patrimoine culturel particulier;
- iii) La mise en œuvre du projet PROSALAFI II et des activités de recherche connexes visant à combattre la dégradation des sols dans le cadre du programme conjoint PNUD/FIDA que finance le FEM permettrait de mettre au point plusieurs systèmes innovants

permettant de gérer les ressources naturelles des zones semi-arides tropicales et de protéger leur fragile écosystème. Ces innovations pourraient être partagées avec d'autres pays de la région.

**Objectif stratégique 4: Créer des réseaux régionaux innovants à l'appui des politiques et programmes de réduction de la pauvreté rurale**

Cet objectif renforcerait l'effet catalyseur de l'action du FIDA en favorisant le changement institutionnel, la concertation, l'innovation et la communication et en renforçant les liens avec d'autres opérations que le FIDA mène en Amérique latine.

**D. Stratégie de ciblage**

29. Le FIDA continuera de cibler les ruraux pauvres, mais en plaçant l'accent, en particulier dans le cadre de l'objectif stratégique 3, sur les groupes les plus vulnérables: femmes rurales, communautés des zones semi-arides et populations d'origine africaine. Le programme de pays prêtera une attention particulière à certaines catégories telles que les populations et les communautés autochtones.

30. La stratégie de ciblage tiendra compte de l'existence de situations critiques dans certaines sous-régions et privilégiera certaines catégories de ruraux pauvres en fonction des besoins recensés par les études diagnostiques. En ce qui concerne les populations autochtones et celles d'origine africaine, il a été recommandé, dans l'évaluation qu'a fait le FIDA des projets qu'il met en œuvre au Venezuela et du Programme régional à l'appui des populations autochtones du Bassin de l'Amazone (PRAIA), d'étudier précisément leurs caractéristiques culturelles.

**E. Liens politiques**

31. La concertation entre le FIDA et le gouvernement s'effectuera par l'entremise des différentes institutions chargées d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques de réduction de la pauvreté, y compris le Ministère des finances, la BANDES et le MPD. Un dialogue étroit et une coordination permanente s'instaureront avec le MINEP. Les activités CIARA et celles de promotion seront exécutées avec les différents ministères chargés de l'action rurale – MAT, MINAL, Ministère des travaux publics – pour assurer une meilleure coordination, recenser des domaines d'action communs et éviter les chevauchements. Enfin, un dialogue s'instaurera également avec certaines institutions publiques chargées d'aspects critiques du développement rural, y compris l'Institut national de recherche agricole (INIA), le Fonds de développement agricole (FONDAFA) et l'Institut nationale de la terre (INTI). La concertation avec des organismes publics et privés, des organisations paysannes, des établissements d'enseignement supérieur, des institutions financières internationales et d'autres organismes de financement permettra également de mieux coordonner les activités de la société civile et celles de l'État.

32. La principale dimension politique de chaque objectif stratégique est décrite ci-après:

**Objectif stratégique 1: Renforcer les institutions de développement rural et les organisations de pauvres aux niveaux national et local.** La concertation portera sur les points suivants: i) nécessité de renforcer les moyens des organisations locales de petits paysans; ii) nécessité d'inclure une dimension d'égalité des sexes dans tous les projets et programmes; iii) nécessité de favoriser le processus de réforme agraire en organisant et proposant un appui aux nouveaux installés, l'attribution de titres de propriété aux paysans et l'accès des femmes rurales et des communautés autochtones à la terre; et iv) nécessité de mettre sur pied un marché de services d'assistance technique.

**Objectif stratégique 2: Améliorer l'accès des ruraux pauvres à des services financiers appropriés.** Une concertation sera engagée sur la nécessité de développer l'initiative innovante

des *cajas rurales* lancée par le FIDA, y compris par la création d'un réseau ayant pour but de concevoir des mécanismes financiers appropriés répondant aux besoins des petits paysans.

**Objectif stratégique 3: Assurer l'accès des groupes vulnérables aux ressources naturelles, aux services sociaux et techniques et aux activités économiques.** Pendant la mise en œuvre du COSOP, le FIDA examinera avec le gouvernement la nécessité i) d'agir pour réduire la pauvreté et intégrer les communautés autochtones au processus de développement; ii) d'appuyer le développement des populations d'origine africaine; et iii) de favoriser l'inclusion d'une perspective d'égalité des sexes dans toutes les actions de développement.

**Objectif stratégique 4: Créer des réseaux régionaux innovants de politiques de réduction de la pauvreté rurale.** Aux fins de cet objectif, le FIDA examinera avec le gouvernement les possibilités de faciliter la mise en place de réseaux de politiques de réduction de la pauvreté rurale avec d'autres pays et partenaires de la région.

33. La concertation prendra de multiples formes: manifestations locales et nationales, études, échanges d'expériences tirées de projets du FIDA et de programmes régionaux (Programme de renforcement des capacités régionales aux fins du suivi et de l'évaluation des projets du FIDA en Amérique latine et aux Caraïbes (PREVAL) et PRAIA) et mise à disposition des compétences du FIDA en matière de finance rurale, à quoi s'ajoutera l'éventuelle collaboration d'organismes de coopération technique tels que l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Institut interaméricain de coopération pour l'agriculture (IICA).

## V. GESTION DU PROGRAMME

### A. Gestion du COSOP

34. Un système de suivi et d'évaluation (S&E) effectuera i) le suivi de l'exécution des activités par objectif stratégique avec la participation de la Fondation CIARA, de projets/programmes et d'autres partenaires d'exécution; ii) l'évaluation périodique de la performance du secteur rural et le calcul du système d'allocation fondé sur la performance (SAFP); iii) le suivi des données issues du système de gestion des résultats et de l'impact; et iv) des études d'impact au moyen d'enquêtes réalisées auprès des parties intéressées et d'études ciblées.

35. Des rapports d'avancement seront préparés à la fin de chaque année des périodes d'exécution du COSOP sur la base, pour chaque objectif stratégique, des indicateurs suivants: i) pour l'objectif 1, organismes de développement rural formés et innovations adoptées; nombre d'organisations paysannes et locales disposant de représentants; ii) pour l'objectif 2, nombre de *cajas rurales* et de réseaux créés; mécanismes financiers innovants en cours d'élaboration pour les petits exploitants; programmes pilotes d'articulation des politiques mis au point; iii) pour l'objectif 3, communautés autochtones organisées obtenant des droits à la terre et bénéficiant de services techniques, commerciaux et financiers; accès accru des femmes à la terre et aux services; accès accru des communautés des zones semi-arides à la terre et à l'eau; iv) pour l'objectif 4, programme de réseaux régionaux élaboré, financé et opérationnel; accord de cofinancement BANDES/FIDA signé et en vigueur.

36. Un examen à mi-parcours de l'exécution du COSOP sera réalisé la troisième année (2009) pour évaluer la mesure dans laquelle les objectifs stratégiques ont été atteints, recenser les problèmes et faire des recommandations appropriées concernant une éventuelle réorientation du COSOP. À la fin de la période (2012), il faudra envisager une évaluation du programme de pays.

## B. Gestion du programme de pays

37. Compte tenu de l'expérience qu'a acquise l'équipe du programme de pays formée pour élaborer le COSOP, le gouvernement envisage de créer une équipe permanente de suivi du COSOP, qui sera l'interlocuteur du FIDA pour la concertation. Cette équipe sera formée de représentants de toutes les institutions publiques concernées, de centres d'enseignement et de recherche et de la société civile. La Fondation CIARA, par l'entremise de son représentant, dirigera l'équipe, qui comprendra également des administrateurs de projets/programmes du FIDA. La supervision du programme de pays sera facilitée par la présence dans le pays de la CAF, institution coopérante et cofinanceur de projets du FIDA au Venezuela. En plus de missions de supervision des projets/programmes et de réunions de synthèse avec le gouvernement, il sera organisé chaque année des ateliers d'examen de l'exécution du programme de pays.

38. La performance satisfaisante du projet a été confirmée, dans le cas particulier du PRODECOP, par une évaluation intermédiaire (mai-novembre 2005). Les carences ont été attribuées à la conception du projet. Suite à une mission d'appui à l'exécution menée par le FIDA, il a été convenu avec le gouvernement un plan d'action ayant pour objet de suivre et d'appuyer le développement durable du réseau de *cajas rurales* jusqu'à l'achèvement du projet.

39. Le programme de pays englobera trois projets en cours: les projets PRODECOP, Barlovento et PROSALFA II, qui cadrent parfaitement avec le nouveau COSOP et avec ses objectifs stratégiques. Les services de suivi d'évaluation de ces projets seront intégrés au système de gestion de l'information de la Fondation CIARA (dont la contribution à l'organisation de la gestion du COSOP sera essentielle).

## C. Partenariat

40. Ces dix dernières années, le FIDA a travaillé directement à l'exécution de programmes et de projets avec la Fondation CIARA. Les responsabilités de cet organisme public ayant été renouvelées et étendues dans le cadre du MINEP, il sera le principal partenaire d'exécution du COSOP. Ce partenariat aidera à atteindre tous les objectifs stratégiques, y compris le programme de *cajas rurales* déjà encouragé et appuyé au niveau national, les programmes nationaux d'appui aux populations et communautés autochtones et la formation de réseaux régionaux. Il sera étendu aux divers instruments du COSOP (projets, programme régional, concertation, innovation et gestion des savoirs). La Fondation sera l'interface de coordination avec les ministères techniques (MAT, MINAL, MINPADES) et avec les institutions (INTI, INIA, INAL, FONDAFA). Au niveau régional, le partenariat avec la BANDES facilitera la conception et la mise en œuvre de projets que cofinancent cette banque et le FIDA.

41. Au Venezuela, peu d'ONG opèrent dans le secteur rural. Or, on a vu, lors de l'exécution des projets PRODECOP et PROSALFA, que des prestataires de services techniques privés pouvaient être très efficaces comme coexécutants de différents volets du projet. Il faudrait donc encourager plus activement la participation du secteur privé – entreprises agro-industrielles, fondations et autres – au développement rural, la planification par chaîne de valeur pouvant être utile dans des projets où des entreprises industrielles privées négocient avec des petits exploitants organisés des objectifs de production et autres à moyen terme. Les EPS, qui incluent de petites et moyennes entreprises privées qui souscrivent à un modèle de gestion marqué par un fort engagement communautaire et social, forment un nouveau secteur qui pourrait permettre de conclure d'intéressants partenariats avec des projets de développement rural.

42. Le portefeuille vénézuélien actuellement financé par des institutions financières internationales est estimé à environ 4,8 milliards de USD. La CAF, avec un portefeuille total d'environ 3,5 milliards de USD, est le principal prêteur. Le portefeuille de prêts comprend, hormis le projet PROSALFA II que cofinance le FIDA, très peu d'opérations touchant les secteurs de l'agriculture et du

développement rural. La CAF s'est déclarée disposée à accroître, dans le pays, son portefeuille de projets de développement rural et sa coopération avec le Fonds. La Banque interaméricaine de développement (BID), avec un engagement net total de 1,2 milliard de USD, est le deuxième bailleur de fonds du pays. Elle finance 16 projets en cours d'exécution. Un seul projet concerne l'agriculture: le programme de technologie agricole, qui finance les activités de recherche de l'INIA. Il n'en est prévu aucun autre. La Banque mondiale finance peu le Venezuela. Son programme de prêt n'est que de 90 millions de USD et aucun projet ne porte sur l'agriculture ou sur le développement rural.

43. Cette situation accroît l'intérêt que peut présenter l'établissement de liens avec des organismes internationaux de coopération technique opérant dans les secteurs de l'agriculture et du développement rural. La FAO, par exemple, met en œuvre le Programme spécial pour la sécurité alimentaire (PSSA), que le gouvernement finance et qui bénéficie aux petits exploitants, surtout pour ce qui est du transfert de technologie. L'IICA collabore également avec le gouvernement dans différents domaines du développement agricole. Ces deux institutions sont disposées à intensifier leur coopération avec le programme que le FIDA propose de mettre en œuvre dans le pays.

#### **D. Gestion des savoirs et communication**

44. Dans le cadre du programme, il va falloir, pour gérer les savoirs, que le FIDA collabore, aux niveaux national et régional, avec des partenaires clés tels que la Fondation CIARA. Il va également falloir recourir à des instruments et à des programmes d'appui régionaux du FIDA tels qu'ICARDA, PREVAL et FIDAMERICA. Les rapports du FIDA sur l'appui à l'exécution et sur l'avancement du programme de pays, complétés par des études ponctuelles, produiront un tableau complet des savoirs générés par la réalisation des objectifs stratégiques. Pour diffuser ces savoirs et systématiser l'échange de données d'expérience, il sera organisé des ateliers nationaux et régionaux. Des informations seront également diffusées par les sites web du FIDA et par des programmes régionaux tels que FIDAMERICA.

45. Pour chaque objectif stratégique, on a recensé les possibilités de production de savoirs suivantes:

- i) **Objectif stratégique 1:** le renforcement des institutions permettra de nouer un solide partenariat avec la Fondation CIARA, qui pourra contribuer à la production, au transfert et à la gestion de savoirs ainsi qu'au S&E de ses projets/programmes. La Fondation fournira les principaux indicateurs d'avancement et de résultat liés à cet objectif.
- ii) **Objectif stratégique 2:** les données du projet PRODECOP seront systématiquement partagées avec d'autres programmes et incorporées à la base de savoirs de la Fondation CIARA. De même, le système de S&E étendra ses activités pour fournir des informations, traiter des données et produire des diagnostics précis sur la viabilité et la durabilité d'institutions de finance rurale, d'organisations de second rang, de manuels de formation et de certains aspects de la réglementation dans la perspective nationale de l'objectif stratégique 2.
- iii) **Objectif stratégique 3:** l'échange systématique des données des projets PRODECOP, Barlovento et PROSALAFI II produira un savoir sur la conception de méthodes et d'activités d'appui adaptées aux caractéristiques culturelles de groupes minoritaires (populations autochtones et d'origine africaine, par exemple), sur la mise au point de services d'assistance et sur la commercialisation de produits dans les zones semi-arides.
- iv) **Objectif stratégique 4:** en permettant de comparer au plan régional les politiques, les stratégies rurales et les actions menées en faveur des pauvres, les réseaux d'institutions de développement rural et spécialisées fourniront directement de précieuses informations à fort impact.

### E. Cadre de financement SAFF

46. Le niveau de financement que le FIDA pourra accorder pour la période d'exécution du COSOP se fonde sur le calcul intégral de la première année du COSOP, qui comprend la notation des projets à risque, la notation du secteur rural et la notation finale du pays ainsi que l'allocation annuelle en dollars des États-Unis pour la première année du COSOP. Toutes ces données sont présentées dans le tableau ci-après. L'allocation de ressources (prêts et dons) qui en résulte pour la première année du COSOP est d'environ 7 millions de USD.

#### Calcul SAFF pour la première année du COSOP

	Indicateur	Première année du COSOP
	<b>Notes secteur rural</b>	
A i)	Cadre politique et juridique des organisations rurales	3,40
A ii)	Dialogue entre le gouvernement et les organisations rurales	3,00
B i)	Accès à la terre	3,40
B ii)	Accès à l'eau pour l'agriculture	3,00
B iii)	Accès aux services de recherche et de vulgarisation agricoles	3,00
C i)	Éléments favorisant le développement des services financiers ruraux	3,25
C ii)	Climat d'investissement pour les entreprises rurales	3,50
C iii)	Accès aux marchés d'intrants et de produits agricoles	3,00
D i)	Accès à l'éducation dans les zones rurales	5,33
D ii)	Représentation	5,00
E i)	Allocation et gestion des ressources publiques aux fins du développement rural	3,58
E ii)	Responsabilité, transparence et corruption dans les zones rurales	3,33
	<b>Somme des notes combinées</b>	<b>42,80</b>
	Moyenne des notes combinées	3,57
	<b>Notation projet à risque</b>	<b>6</b>
	<b>Note pays 2006</b>	<b>6 034</b>
	<b>Allocation annuelle en USD</b>	<b>7 000 000</b>

### F. Risques et gestion des risques

47. Pour chaque objectif stratégique du programme de pays, on a recensé les risques suivants:

- i) **Objectif stratégique 1:** Le gouvernement ne répond pas aux nouvelles idées avancées pour renforcer les institutions de développement rural et le financement des programmes, et cesse d'encourager la participation de la population et les organisations locales. Il s'ensuit une détérioration de la performance du secteur rural dans le domaine du dialogue entre le gouvernement et les organisations rurales.
- ii) **Objectif stratégique 2:** Le gouvernement n'adopte aucune réglementation propre à encourager des pratiques financières prudentes compatibles avec un développement innovant de la microfinance et n'incite pas les *cajas rurales* et les banques à collaborer pour financer des mécanismes de crédit rural à moyen et long termes. Il s'ensuit une détérioration pour ce qui est de créer des conditions favorables au développement des services ruraux.
- iii) **Objectif stratégique 3:** Le gouvernement cesse d'accorder la priorité aux communautés autochtones et à d'autres groupes ruraux vulnérables, et n'appuie aucune politique de gestion des ressources naturelles dans les zones arides. Il s'ensuit une détérioration de la

performance du secteur rural pour ce qui est de l'accès à l'éducation, à la terre, à l'eau et aux services de recherche et de vulgarisation agricoles.

- iv) **Objectif stratégique 4:** Le gouvernement n'encourage pas les relations avec d'autres pays et cesse d'appuyer le renforcement des relations et de la coopération entre les pays d'Amérique latine et des Caraïbes.

48. Étant donné que les objectifs proposés s'alignent sur la stratégie nationale actuelle de réduction de la pauvreté et ont été sélectionnés à l'issue d'une procédure intensive de consultation du gouvernement, les risques sont minimes. Il n'en irait pas de même si la situation politique et économique changeait profondément pendant la période du COSOP et si les programmes actuels de développement rural et de réduction de la pauvreté étaient abandonnés. Dans ce scénario, cependant, la pauvreté rurale resterait probablement l'une des principales préoccupations du gouvernement et les incidences négatives risqueraient surtout de se faire sentir au niveau des allocations budgétaires nationales et de l'intensité des interventions.



**COSOP CONSULTATION PROCESS**

1. This new COSOP, covering the period 2007-2012 was prepared between November 2005 and May 2006, in parallel to the elaboration of the guidelines for the results based COSOP. It is the outcome of a two-phased formulation process, consisting of, firstly, the analysis of the country context and lessons from IFAD experience, secondly, the prioritization of the country programme proposals. The methodology included the presentation and discussion of a set of technical working papers with national authorities of the Ministry of Planning and Development, the Ministry for Popular Economy, CIARA, academic institutions and other donors.
2. The principle of the constitution of a Country Programme Team was agreed upon with GOV and a core team was formed with one representative of the Ministry of Finance, two representatives of the Ministry of Planning and Development, two representatives of the Ministry for Popular Economy and the Foundation of Training and Innovation for Rural Development (MINEP/CIARA), one representative of the Ministry of Agriculture and Land (MAT), one representative of the Economic and Social Development Bank (BANDES). A number of individual and group interviews as well as wrap-up meetings were held during and at the conclusion of COSOP mission visits to the country. The Country Programme Team also met separately to prepare comments on the draft COSOP report.
3. A two-day dissemination workshop is scheduled to take place in Caracas after Executive Board review. In this event, the IFAD team will participate with officials from Government, representatives of rural community organizations, cooperatives and “*cajas rurales*”, most of them assisted by IFAD projects, NGOs, academic and research institutions and the private sector. The meeting will discuss “Rural Development and Rural Poverty Reduction in Venezuela in the Context of the Current Government Policies and Programmes; the Role of IFAD in the Region, IFAD Country Programme Strategic Objectives and Opportunities for Innovations. Most importantly, the participants will discuss the implementation of the COSOP, priority thematic areas in function of their relevance to poverty issues at regional level, and a plan of work including lending operations, grants and policy dialogue.
4. Building on the experience of the Country Programme Team which was formed during COSOP formulation, the GOV is considering the establishment of a Permanent COSOP Follow-Up Team which would act as IFAD counterpart for policy dialogue. This Team would include officers of all public institutions involved as well as representatives of academic and research centres and civil society. CIARA, through its representative would take the lead of the team which would also include IFAD project/programme directors.

## COUNTRY ECONOMIC BACKGROUND

1. **The country.** Venezuela is positioned in the northern part of the South American continent and occupies a surface area of approximately 917,000 km<sup>2</sup>. It borders with Colombia to the East, Guyana to the West, Brazil to the South and the Caribbean Sea to the North. The national territory is composed of notably heterogeneous agro-ecological regions, mainly defined by characteristics proper to tropical topography and localisation. This includes Andean zones, intermediate plateaus, tropical, semi-arid and humid plains and tropical rainforest. The total population of the country is estimated at 26 million inhabitants (2005) of whom approximately 11% live in rural areas. Demographic growth is at 2% per annum. Venezuela is a Federal Republic, with 22 states, a Federal District (Caracas) and federally controlled island groups. In 2004, GDP per capita was US\$4,200.

2. **The economy.** The economy of the country was structured predominantly around rural activities until the 1930s when over 50% of the population lived in rural areas. The exploitation on the country's oil resources, fostered by US investment during the Second World War, modified the economy dramatically, as Venezuela became one of the world's leading oil producers. The urban population overtook the rural one in numbers as soon as 1955. The following two decades were characterized by accelerated urbanisation and investment in basic infrastructure that allowed for the integration of different national territories, and served as basis for highly dynamic economic development. Growth, however, was highly dependent of oil exports and as such, vulnerable to cycles of international oil prices, a valid characteristic of the Venezuelan economy still today. The hike of oil prices in the 1970s drove forward rapid economic growth and diversified the structure of the economy, with development of industrial production, construction and services. This process included a majority of the population, although effects on different segments were asymmetrical with elevated disparities in income. It is estimated that at most a third of households were living in poverty in the mid-70s. This tendency was reversed in the 1980s, as the plummeting oil prices provoked strong imbalances in fiscal and external accounts, highlighted by the launching of ambitious investment projects, expansive fiscal policy to stimulate internal demand and highly subsidized productive activities. The decade was characterized by recurring crises in public finance and the external sector, generating a growing external debt, galloping inflation and successive devaluations of the national currency. The situation culminated in 1989 in an external crisis and pronounced social conflict.

3. Economic growth continued to fall throughout the 1990s, with flight of capital, high unemployment and decreased productivity in all economic sectors. The bankruptcy of several banks and adjustment programmes implemented in 1994 undermined the social and political stability of the country. A 30% fall in oil prices hindered the execution of an adjustment and reform package, triggering an important political crisis in the mid-1990s. Overall, the decade was characterized by an incessant GDP per capita decrease, growing impoverishment and unemployment and a serious institutional crisis.

4. The end of the decade saw the rise of a new force on the political scene with the entry into office of President Hugo Chávez. His political programme, based on the creation of a more equal society, articulated state intervention and private sector participation, with the incorporation of the population in the productive and social apparatus of the country. This model of development is based on the establishment and consolidation of a social and cooperative economy sector. Simultaneously, the government proposes a regional strategy, founded on the cooperation between Latin American states. Approval of the 1999 Constitution is followed by the elaboration of new policy and legislation (considerably challenging the status quo of current interests) and the election of new authorities under the new constitutional framework. Economic growth averaged 3.5% in 2000-2001 with the support of expansive fiscal policy. From end 2001 to 2003 the playing out of an acute political and social crisis, culminating in an attempt to interrupt the constitutional process through violent means (2002), included flight of private capital, a private sector lockout and an interruption of oil production. These

socio-political events have deeply affected national economic activity: GDP fell by 8.9% in 2002 and by 7.7% in 2003; oil exports plummeted by 23%; rates of unemployment and inflation grew; and international reserves decreased.

5. The confirmation of the authority of elected officials by the Recall Referendum of mid-2004 changed dramatically these trends. In fact, since the last trimester of 2003 the economy has been experiencing uninterrupted growth, illustrated by important GDP increase in 2004 (17.9%) and 2005 (9.3%). The 45% increase of oil exports in 2004 (alongside a simultaneous 27% increase in oil prices) has driven economic growth and rendered possible the increase of international reserves. In the non-oil private sector, the growth rate of manufacturing and construction activities was greater than the national average. These figures translate into real GDP per capita growth of 16% in 2004 and 7.3% in 2005. In 2001, inflation grew by 12%. In the following years, figures surpassed 20%, decreasing to 19% in 2004. For 2005 inflation reached 13%. The considerable increase in economic activity was accompanied by a decrease in unemployment rates, from 16.8% in 2003 to 13.9% in 2004 with an estimate of 9% in 2005. Formal sector employment grew by 4%, with a subsequent reduction of informal employment. Average productivity grew by 14% in 2004 and real wages, after falling in 2002 and 2003, did not decrease in 2004. Hence, recent economic recovery mostly benefited the workers and poor strata of the Venezuelan society.

6. These trends have been reinforced by the allocation and composition of public resources. In fact, total public spending, at 23.3% of GDP in 1999, increased to 30% of GDP in 2004. Social spending increase in real terms 68.6%, reaching 12.1% of GDP in 2004. This evolution reflects GOV attention to social programmes during the period. Moreover, it must be highlighted that the above figures do not include spending channelled into GOV social programmes (called "*Misiones*"). Although implementation of these programmes is the responsibility of corresponding Ministries, they are mostly funded by extra-budgetary sources, in the majority of cases the state oil company PDVSA (these transfers of "oil surplus" are not managed through the Central Government Budget). As per government instructions, PDVSA channels funds to subsidiary companies (CVP and PALMAVEN) to fund the *Misiones*, for an estimated US\$4,000 million in 2004-2005. This would bring social spending to 14% of GDP, which not only reflects the priority of the GOV to address the country's underlying social problems, but also makes Venezuela one of the region's leaders in social spending.

7. The economy remains highly dependent on income from oil exports, vulnerable to international price fluctuations, the rhythm and level of national production, and strategic decisions taken within the OPEC countries. The dependence on oil is reflected in external accounts as well as in public revenue: oil revenue (perceived as taxes and royalties) represents more than 50% of government current revenue. For 1998-2004, oil exports constituted 82% of total exports of the country. The current bonanza period is an opportunity for developing other sectors of the economy towards competitiveness and sustainability. As such, poverty reduction policy can unfold through the use of abundant resources from oil revenue. The challenge for Venezuelan economic and social policy is to make good use of these years to correct social inequities and generate a productive base that would be more competitive and less dependent on oil.

## COSOP RESULTS-MANAGEMENT FRAMEWORK

Country Alignment	COSOP Policy Agenda			
Alignment with national poverty strategy (Objectives have been extracted from different government official statements and documents)	COSOP strategic objectives (SOs)	COSOP outcome indicators related to the 4 SOs (from projects/programmes)	COSOP milestone indicators showing progress towards SO	Specific policy/institutional reform ambitions related to the 4 SOs (the COSOP policy dialogue agenda)
<p>1. Rural development and rural poverty reduction policies and programmes implemented by efficient institutions.<sup>1</sup></p> <p>2. Development and consolidation of local and peasant organisations.<sup>2</sup></p>	SO1 – Strengthened rural development institutions and poor people organizations at national and local levels	<p>Adopted innovations by CIARA and other key rural institutions</p> <p>CIARA and other key institutions with trained staff</p> <p>Larger number of peasants and local organisations participating in local development.</p>	<p>Number of rural development institutions participating.</p> <p>CIARA adopts innovative approach to agro-productive chains and Natural Resources</p> <p>Number of peasants and local organisations representatives participating in local development council.</p>	<p>Permanent dialogue with national COSOP team and advising for institutional strengthening.</p> <p>Decentralised and participatory approach for rural development consolidated by Government.</p>
<p>3. Enhance access to micro credit, savings and other rural financial services by rural communities and the rural poor.<sup>3</sup></p> <p>4. Agricultural small holders development through investment financing facilities.<sup>4</sup></p>	SO2 – Increased access of the rural poor to adequate financial services	<p>Network of “<i>Cajas Rurales</i>” established.</p> <p>New financial mechanisms for rural investment financing established.</p> <p>Mechanism of articulation between <i>Cajas rurales</i> and formal banking system formulated</p>	<p>Number of <i>Cajas Rurales</i> and networks operating (data on savings, credits, loans, etc.)</p> <p>Social and productive development funds managed by <i>Cajas rurales</i></p> <p>Pilot schemes between <i>Cajas rurales</i> and formal banking system formulated.</p>	<p>New rural micro financing mechanisms institutionalised with supporting regulatory framework adopted by Government.</p> <p>New mid and long-term credit facilities for small holder sector established and operating under innovative frameworks</p>
<p>5. Priority attention to indigenous communities according to the new constitutional provisions<sup>5</sup></p> <p>6. Gender equity and priority given to high vulnerable women-headed-households headed. (Provisions of the new Constitution).</p> <p>7. Water conservation and managements in dry areas of the country (tropical semi-arid) as a basic strategy for rural poverty reduction.<sup>6</sup></p>	SO3 – Secured access of most vulnerable groups to natural resources, training and technical assistance services and economic activities	<p>Indigenous communities organised and obtaining access to land and increased access to technology, financial services and markets.</p> <p>Agro-productive chains of cocoa, tangerines and tubers developed by vulnerable groups of Barlovento Region</p> <p>Female-headed-household with increased participation in decision making.</p> <p>Increased access to water resources by rural communities in semi-arid areas</p>	<p>Number of indigenous communities organized and having obtained land rights and receiving innovative technical, financial and marketing services.</p> <p>-New agricultural technologies introduced and adopted</p> <p>-Number of agro-processing demonstration units</p> <p>Percentage of participating household-headed-female in decision making structures</p> <p>Minor water infrastructure developed and established.</p>	<p>New rules established by Gov. for ensuring access to land and natural resources to indigenous communities and innovative support services operating.</p> <p>New rules established by Government for increasing access to water resources and better management practises in favour of rural communities in the tropical semiarid areas.</p> <p>Continuous pro-women policies enacted.</p>
<p>8. Strengthening of solidarity and cooperation links with other countries of the LAC region.<sup>7</sup></p>	SO4 – Innovative regional networking on rural poverty reduction policies	<p>Regional network for rural poverty reduction policies established.</p> <p>BANDES-IFAD cofinanced projects</p>	<p>Formulation and financing of regional network programme completed.</p> <p>Cofinancing Agreement signed.</p>	<p>Regional network operating in several countries of the LAC region.</p> <p>Programmes and projects in several countries of the LAC region cofinanced by IFAD and BANDES</p>

<sup>1</sup> Statements from the Ministry of Planning and Minister for Popular Economy.

<sup>2</sup> Law for People Participation and “Misión” Vuelvan Caras Objectives.

<sup>3</sup> Law for Microfinances Development and Vuelvan Caras-MINEP objectives.

<sup>4</sup> Agricultural Development and Food Security Strategy. MAT and Vuelvan Caras-MINEP objectives.

<sup>5</sup> Constitution of 1999 and Misión Guacaipuro objectives.

<sup>6</sup> Statements from Ministry of Popular Economy and MAT.

<sup>7</sup> Statements from the President and Ministries of MINEP and MAT.

### POVERTY ANALYSIS

1. Poverty is still a widespread phenomenon in Venezuela. Last available indicators (National Institute of Statistics [INE], 2005) show that 38.5% of total population have incomes below the Poverty Line (IPL). Extreme poverty includes 10% of total **poverty** population for the same year<sup>1</sup>.
2. Poverty size and evolution are closely related with the cyclical performance of the economy. Headcount total poverty was estimated at 33% in 1975. From then on, poverty prevalence grew explosively: it reaches 53.5% in 1988, 64.2% in 1990 and a peak in 1995 with 70.5%. Afterwards, it decreased to 53% in 1997 to stabilise at about 41% between 1998 and 2000 reaching 39.1% in 2001. The economic crisis in 2002 pushed poverty incidence to more than 55% in 2003 when it started to slow down reaching 38.5% in 2005. Extreme poverty (indigence) has shown similar trends but it has been much more sensitive to inflation. Therefore, indigence incidence evolved from a peak of 36.3% in 1995, stabilised from 1997 to 2001 at about 15% and grew again in 2002 and 2003 to 25% along with the economic and political crisis. In 2004 it decreased to 18% and one year after it was only 10% (following the explosive GDP growth of about 28% in these two years and the significant reduction in the unemployment rate).
3. The causes of the persistence of poverty in the country have been the subject of numerous studies. Most of them conclude that, in the short-term, poverty is highly sensitive to inflation and unemployment rates but, in the long-run, structural poverty is mainly explained by education, economic growth and productivity. Moreover, when analysing the evolution of poverty during thirty years, it has been found that the “inertial poverty” component was the most important one and it becomes the main obstacle for overcoming poverty by means of economic growth<sup>2</sup>. This means that the accumulation along time of the deterioration of basic conditions in health and education and consequent deficits in productive skills (i.e. deterioration of “human capital”) impedes the poor to take advantages of economic and productive opportunities. The policy recommendations based on these findings are clear: it is necessary to start attacking the main components of structural poverty (education, health, and habitat). Otherwise, economic growth would once again left apart the poor.
4. **Rural poverty** is not measured by the IPL method in Venezuela. Only in 2001, INE estimated poverty incidence in locations “with less than 25,000 inhabitants” which is the most available proxy to this variable. At that time, **rural poverty prevalence was 52.9% while national average was 39.1%. Rural extreme poverty was estimated at 30.3% while national average reached 23% of households.**
5. When analysing poverty by means of the UBN approach, the data come from the National Population Census. In this case, total poverty in 1990 reached 39% of total households and extreme poverty affected 16% of families. At that time, rural households under poverty conditions were estimated at 71% and extreme poverty affected 45% of these families. Preliminary data on poverty based on the 2001 Census<sup>3</sup>, show that the incidence of total poverty have diminished to 28% of total households and the extreme poverty affected only 7% of households.
6. In summary, in spite of the lack of accurate data on rural households incomes, all available information points to the fact that rural poverty incidence is about 1.3 times the total poverty

---

<sup>1</sup> Poverty estimates based on the IPL method come from the Permanent Incomes Household Survey carried out by INE. This survey includes a sample that does not include a statistical meaningful number of rural households. Therefore, poverty data in the country refers mainly to urban households.

<sup>2</sup> Central Bank of Venezuela. “La evolución de la pobreza en Venezuela”, 1998.

<sup>3</sup> No estimates of UBN for rural households in 2001 are available.

incidence indicator, when analysing IPL and 1.6 times the total poverty incidence indicator when adopting UBN approach. It can be estimated, therefore, that **total rural poverty affects about 50% of rural households and extreme poverty is present in approximately 30% of rural families**. In absolute terms, the number of poor rural households is estimated at 286,000 including 172,000 rural families who would be living under conditions of extreme poverty.

7. **Who are the rural poor?** The rural poor would be mainly composed of the group of “minifundists” (140,000), the *strictu sensu* “landless” families (80,000) and about 66,000 households of small farmers. Within this aggregate, approximately 172,000 households live in extreme poverty: most of them belong to the indigenous minorities (see below) and the rest include all landless households and some minifundists households and, specially, those headed by women.

8. Several social indicators point to the fact that rural poverty is “deeper” than urban poverty in the country. Among them: (a) the illiteracy rate is much higher in the rural sector (33%) than in the cities (7%); (b) only 1.6% of total population with technical high school studies reside in rural areas; and (c) the size of rural families is almost twice the size of urban families in average.

9. The rural poor are not geographically concentrated in a specific region. Their incidence is quite similar in each region and therefore, they are distributed proportionally with the geographical distribution of total rural population. However, at subregional level there are some critical areas where rural poverty is more acute: (a) in the Western Central Region, the “semiarid” zones of the States of Lara and Falcón are characterised by severe poverty conditions; (b) in the Western Region, the arid zones of Zulia (la Guajira) are also characterised by extreme poverty that is related to the presence of important indigenous communities; (c) in the Oriental Region, the indigenous communities of Delta Amacuro as well as numerous rural families in the State of Sucre live under conditions of extreme poverty; and (d) the Llanos Region (States of Barinas and Apure) as well as numerous indigenous communities of the Amazonian Subregion include situations of very acute poverty. The most vulnerable groups among the rural poor are the indigenous communities, the rural households headed by women and most of the landless households,

10. **Indigenous communities.** The indigenous communities are distributed in eight States of the country located mainly in the Guyana and Oriental Region (Amazonas, Anzoátegui, Apure, Bolívar, Delta Amacuro, Monagas, Sucre) while in the Western Region, in the State of Zulia, live the Wayúu who are the largest indigenous group (27.2% of total). Almost 90% of total indigenous population belong to the following 10 ethnic groups: Wayuu, Warao, Pemón, Piaroa, Kariña, Guajibo, Pumé, Yanomani, Yukpa, Yekuana. The most important indigenous groups are the Wayúu (in Zulia), the Warao in the Delta Amacuro State and the Pemón in the State of Bolívar. Together, they are a little more than half of the indigenous population of the country. It is important to point out that almost half of the total population of the Amazonas State is composed of indigenous and that a little more than one quarter of Delta Amacuro population is also indigenous.

**Indigenous Communities. Population by State and Group.<sup>1</sup>**

State	Number of indigenous people	Number of communities	% on total State population	%
Amazonas	38 258	649	43.0	21.5
Anzoátegui	8 861	43	0.7	5.0
Apure	8 223	147	2.2	4.6
Bolívar	42 631	620	3.5	23.9
Delta Amacuro	26 080	365	26.6	14.6
Monagas	4 025	42	0.6	2.3
Sucre	1 678	17	0.2	0.9
Zulia	48 587	412	1.6	27.2
<b>Total</b>	<b>178 343</b>	<b>2 295</b>	<b>10</b>	<b>100</b>

Source: Special Indigenous Census. 2001.INE.

11. Productive and economic conditions vary across the different groups. In general terms, in the Amazonas and Delta Amacuro States, most indigenous fish and hunt as their main means of living while in Zulia, the Waraos are mainly dedicated to goat breeding and some cropping. In many cases, indigenous work on temporary jobs. Most social indicators and some special studies show that the severity of poverty is very high among these groups. Illiteracy is about 44% (illiterate indigenous women are 47%); more than one third of children do not go to school; the rate of economic inactivity reaches 82% (while national average is 51%); infant diseases and infant mortality indicators are among the highest in the country, etc. For many analysts, the rural indigenous communities of Venezuela are the “poorest of the poor”.

12. **Afro-descendant populations.** When IFAD’s project in the Barlovento region of the State of Miranda was designed in 1999, 75% of the rural population was under the poverty line, of which 50% were of Afro-descent. Within the segments of the rural poor, Afro-descendant populations are considered among the most vulnerable groups, as shown by nutritional status and severe infant malnutrition indicators at that time. Moreover, in the year 2000, properties were inundated by heavy floods with a 60% loss of plantations, mainly cocoa and annual crops and many families lost their homes. The IFAD funded agro-productive-chains development project supported the first important government intervention in the area. The project addresses social and economic constraints, simultaneously by improving cultural-social cohesion levels and developing the economic management capacity of the target population in a participatory manner. This operation will be linked to a newly designed regional programme in support of afro-descendant populations.

13. **Gender and rural women.** Venezuela is one of the countries that have made outstanding progress in closing gender disparities in the last decades. Women vote since 1946, in 1993 the Law for Women Equal Opportunities was established and the 1999 Bolivarian Constitution includes the gender perspective. The rural women is specially protected within by the law which establishes the right of women to land, credit and technical assistance as well as their participation in the steering bodies or rural productive organisations. The Land Law of 2001 establishes the right of household heads women to land and special protection during pregnancy and postnatal periods. Several institutions and new legislation have been created to assist women: the Women National Institute, the

<sup>1</sup> As a matter of fact, total indigenous population would be 527 537 people (2.1% of total population) according to the 2001 National Population Census. However, a special Census on indigenous communities showed that the number of indigenous groups living in their communities was only one third of this figure. The rest of the people live in urban centres, recognising their indigenous cultural inheritance, but with a complete different social and economic insertion as compared with the characteristics of the original indigenous communities.

Women Bank, the Women Rights National Prosecutor and the recent Law against violence on women and family members.

14. Reduction in the total fertility rate during the last decades has facilitated women's entry into the labour markets and now women are more than 36% of the economically active population. A greater proportion of women are literate as compared to men and enrolment is about equal for boys and girls at the primary level. Female enrolment is higher than male enrolment at the secondary level and at the university level. UNDP estimates that 61% of high-qualified jobs are performed by women. Nevertheless, in Venezuela women's salaries are 42% that of men's salaries. Informal labour market affects more the women and women show the highest open unemployment rates. Concerns emerged when considering the growing number of households headed by women. These female-headed households have a stronger probability of being poor and even extreme poor than non female-headed households. In the rural areas, these situations have higher incidence than in the cities. Also, rural women are only 5% of total rural employment.

15. **Constraints and opportunities for rural poverty reduction.** Rural poverty has affected at least half of the rural households during the last two decades. Its permanence is the result of a series of structural constraints (i.e. lack of access to land, lack of access to credit and technical assistance, lack of organisation, etc.) as well as a consequence of the stagnation of agriculture in the Venezuela's economy. This, in turn, is a consequence of the "Dutch disease" which, without adequate counteracting policies, has hindered agricultural development in spite of the country's enormous natural resources endowment and its formidable agricultural potential.

16. The typical Venezuelan economic cycle is closely related with the cyclical evolution of international oil prices. In the expansion phase of the cycle, increased oil exports flood the economy with foreign exchange and rise, in international terms, the cost of domestic tradable goods while food imports become cheaper than national food crops. As a result, investment in agriculture slowed down and technological adoption is interrupted with negative consequences on agricultural productivity. When oil prices stabilise and/or decrease and the contractive phase begins, agricultural production would become more competitive but it has to face its technological and productivity backwardness and its costs are still higher than those of food imports. Giving the urgency and importance of urban consumers, the authorities prefer to facilitate food imports than fostering national agricultural production. In brief, "Venezuelan agriculture has been a victim of Venezuelan oil wealth".

17. The challenge is that of formulating and adopting a set of adequate policies for diminishing the negative effects of the "Dutch disease" which is the main constraint for agricultural development. These policies should include the careful selection of crops and other agricultural activities with sound competitive advantages and significant production potential, the establishment of adequate protection measures to be reduced along time following productivity gains, the fostering of technological innovations and related investments directed to these crops and the design of temporary consumption subsidies to protect low income consumers.

18. Other important constraints for poverty reduction stem from a series of structural deficits that have characterised Venezuelan agricultural sector evolution and have had very negative impacts on the rural poor. The rural poor have faced serious limitations in the access to land and to water resources, there are very serious failures in the rural financial and technical assistance services as well as serious distortions in the marketing channels. In addition, a long history of weak peasants organisations have also diminished their bargaining power at local and national levels hindering the access to basic and social infrastructure and services in the rural areas. These elements are aggravated by the serious human capital deficits (i.e. components of the "inertial poverty") of rural population in terms of basic and technical instruction and health conditions. These factors affect more seriously the most vulnerable groups of the rural poor (i.e. Indigenous communities).

## APPENDIX IV

19. Main opportunities for rural poverty reduction stem from both the present GOV explicit political objectives to combat poverty as well as from the availability of financial and economic resources generated by the present cycle of high oil revenues. These elements have been confirmed by the formulation and implementation of numerous policies directed to combat urban and rural poverty in the last five years. Firstly, the amount and relative importance of public expenditures (social and productive) directed towards the poor is the highest in all recent Venezuelan history. In particular, the resources allocated to combat rural poverty in the last two years have been estimated at the equivalent of 1 billion. Secondly, the design and implementation of several instruments of social policies (the “*Misiones*”) to combat the roots of inertial poverty is an original and massive effort to counteract the results of decades of abandonment. Third, the consistency of a set of macroeconomic, trade, agricultural and rural development policies configure a sound strategy to effectively combat rural poverty in the country. Support to implement these policies is a clear opportunity to help the GOV in the combat against rural poverty.

### AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT

1. In spite of the formidable agro ecological endowment of Venezuela, agriculture plays a secondary role in the national economy. In the last fifteen years, the agricultural sector has only generated about 5% of annual GDP. Agricultural exports are just 3% of total (i.e. coffee, cocoa, tropical fruits, etc.). Agriculture growth has been, in average, lower than the growth of the rest of the economy. As a result, food imports (in average, US\$1.5 billion per year) constitute about 50% of domestic food consumption (main food imports are wheat, corn, soya beans, powder milk, sugar, potatoes, fats and fruits from temperate climates) and the agricultural trade balance shows a high deficit. Main crops for domestic market are fruits, corn, beans, vegetables and tubers as well as cattle breeding and poultry. Approximately 16% of national employment is originated in agriculture.
2. This poor performance is mainly explained by structural economic disincentives to agricultural production. In fact, the permanent overvaluation of the national currency generated by the oil revenues (“Dutch disease”) has negatively affected the competitiveness of the agricultural sector during the last decades. In addition, a series of contradictory sector policies along time have also had negative impacts on agriculture: i.e. abrupt changes in the effective protection to agricultural products, macroeconomic instability, periodic financial crisis, uncertainties about land tenancy, etc.
3. Agricultural land is estimated at 34 million has out of which 55% are under production. Crops cover 2.6 million has and the rest is mainly dedicated to cattle breeding under extensive production systems. According to the last Agricultural Census (1997), there are 500,000 rural holdings in the country. Medium size and large farms are approximately 50,000. In fact, land concentration in Venezuela is one of the highest in the continent since only 1% of land tenants cover 30% of total area. In the other extreme, almost 50% of land tenants (mainly smallholders) only have 1.5% of total agricultural land. Land tenancy is characterised by uncertainty regarding land titling and effective property rights. Most of the smallholders do not have land titles.
4. The smallholder sector includes about 320,000 farms mainly concentrated in the Western Region (specially in the Andean Subregion) with 29% and the Central Western Region (28%). The rest is spread throughout the other regions of the country with some degree of concentration in the Oriental Region. The prevalence of small farms is higher in the Western, Central and Central Western regions (about 75% of total farms in each region). In addition, there are about 140,000 rural holdings with less than one ha each (“minifundists”). This subsector is mainly dedicated to self-consumption cropping (called “conuco”) and most of their incomes come from off-farm activities. Most of these are also located in the Central Western (37%) and the Western, region (29%).
5. Rural population is estimated at 2.8 million people or about 572,000 rural households. When comparing these figures with the number and type of rural holdings it can be estimated that the “landless” population would include approximately 220,000 rural families (i.e. including the 140,000 “minifundists”). Formal work in the agricultural sector is exceptional and most of the 1.2 million rural workers are, indeed, temporary workers belonging to the landless rural households above mentioned.

## RURAL POVERTY AND AGRICULTURAL/RURAL SECTOR ISSUES

Priority Area	Major Issues	Actions Needed
<b>Rural Poverty</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• More than half the rural population lives below the poverty line and 30% can be classed as destitute.</li> <li>• Most rural poor are landless and/or “minfundists”.</li> <li>• Poorest groups are the indigenous communities (located in the semiarid and in the rain forests).</li> <li>• Agriculture rate of growth is still below that needed to have a significant impact in terms of poverty reduction.</li> <li>• Destitute have few assets, are highly vulnerable and tend to lose economic growth opportunities (“inertial poverty”).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Increase access to land.</li> <li>• Attack roots of “inertial poverty” (i.e. illiteracy, bad health conditions, etc).</li> <li>• Foster agricultural development and growth by means of selected protectionist policies and increased internal market opportunities.</li> <li>• Enhance rural economic and productive organisations.</li> <li>• Improve technical support services.</li> <li>• Increase access to adequate rural financial services.</li> <li>• Create wage employment and non-land based self-employment.</li> </ul>
<b>Agricultural sector</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Idle lands and other natural resources in spite of high productive potential.</li> <li>• Low contribution to GDP (5%).</li> <li>• Low contribution to domestic food consumption (food imports represent 55% of national consumption of food staples).</li> <li>• Long-term national currency overvaluation (“Dutch disease”) negatively affects agricultural competitiveness.</li> <li>• Market channels dominated by large food importers.</li> <li>• Lack of investments, technology backwardness, low agricultural productivity.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Increase effective protection for food and rent crops with sound productive potential.</li> <li>• Intervention in food staples markets to limit imports to be replaced by national production.</li> <li>• Foster agricultural research, technology adoption and investments in crops with sound productive potential.</li> <li>• Higher priority given to purchases of domestic and smallholder sector crops.</li> <li>• Support to selected crops for export.</li> </ul>
<b>Land access</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• High concentration of agricultural land.</li> <li>• Lack of land titles for most smallholders.</li> <li>• Weak land markets.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continue and improve Land reform programmes</li> <li>• Support to settlements of land less and smallholders under an integral land reform program</li> <li>• Land titling and land regularisation</li> </ul>
<b>Rural Finance</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formal sector banks perform badly and are not accessible to the poor.</li> <li>• Informal credit systems limited and/or exploitative.</li> <li>• Limited access to credit for marginal and small farmers, and small rural entrepreneurs from either banks or NGOs</li> <li>• Lack of formal regulatory framework for rural microfinance institutions</li> <li>• Lack of mid and long-term credit facilities for agricultural investments</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continue to develop rural microfinance (IFAD supported “Cajas Rurales”) including the developing of an appropriate regulatory framework.</li> <li>• Develop mechanism for ensuring mid and long-term credit for agricultural and rural investments.</li> <li>• Develop mechanism to articulate rural micro credit institutions with the banking sector.</li> <li>• Support expansion of innovative and well managed small and medium NGO-MFIs</li> </ul>

Priority Area	Major Issues	Actions Needed
<b>Technical Assistance Services</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dismantling of public extension services not yet replaced by other systems.</li> <li>• Low coverage of small farmers by existing programs for technical assistance</li> <li>• Lack of “extension messages” due to the lack of available agricultural technologies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continue to develop technical assistance services based on the hiring of extensionists and direct supervision of users.</li> <li>• Develop technical assistance markets.</li> <li>• Increase the coverage of technical support services to agricultural and non agricultural activities</li> <li>• Increase efforts of agricultural research and training of extensionists</li> </ul>
<b>Gender</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Increasing participation in agriculture – but work often of low status</li> <li>• Low levels of education, skills and poor understanding of potential.</li> <li>• Limited access to assets and employment opportunities.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continue to promote employment and self-employment for women through access to credit.</li> <li>• Continue to enhance education, literacy and skill training.</li> <li>• Improve provision of water, power supplies and health services.</li> <li>• Continue to increase awareness amongst men and women regarding gender issues and legal rights.</li> </ul>
<b>Community Development</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poor rural social and economic infrastructure.</li> <li>• Inadequate housing, water and power supply, sanitation and educational and health provision.</li> <li>• Lack of community ownership/sustainability of communal infrastructure.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continue present programs for investment in critical infrastructure: especially water and electricity supply, schools and clinics.</li> <li>• Continue efforts to build community organisations and their capacity for self-reliance.</li> <li>• Continue to involve communities in participatory identification, planning and management of rural infrastructure, facilities and services.</li> <li>• Strengthen relations between rural communities and local authorities (municipalities)</li> </ul>
<b>Indigenous communities</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Extreme rural poverty concentrated in indigenous communities</li> <li>• Low levels of education, health and skills</li> <li>• Lack of access to land, technology, financial services and markets</li> <li>• Inadequate attention of public programmes that ignore cultural differences and cultural and technological traditional assets.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Design and implementation of integral development programs tailored to these indigenous communities</li> <li>• Increase coverage of present health, education and house improving programmes (“Misiones”) to these communities.</li> <li>• Specific training of social and economic “facilitators” to work with these communities.</li> </ul>

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

<b>Institution</b>	<b>Strengths</b>	<b>Weaknesses</b>	<b>Opportunities/Risks</b>	<b>Remarks</b>
Ministry of Planning	<p>Strategic vision over all other Ministries and public institutions.</p> <p>Responsible for the formulation, monitoring, and evaluation of the National Development Plan and main economic policies.</p> <p>Responsible of the formulation and supervision of the Social Economy Development Model.</p> <p>Responsible of the supervision of public institutions activities.</p> <p>Authorizes the negotiation of external credits and approves external inversion, before MF approval</p>	<p>Limited physical presence at a regional level.</p> <p>Some degree of overlapping of functions with other GOV offices.</p>	<p>The main opportunities rely in its power for orienting and reforming existing policies and programs.</p> <p>Sponsor of the regional approach for rural and social development.</p> <p>Main risks associated to political changes and the consequent delays in programs execution.</p>	<p>During the present administration the Ministry's role is stronger in terms of regional planning and co-ordination of GOV activities than in previous periods.</p> <p>The consistency of macroeconomic, trade, agricultural development, food security and the endogenous development poles policies has been formulated by this Ministry.</p>
Ministry of Finances	<p>Prepares the National Budget on yearly basis and approves all external financed programs and projects.</p> <p>Strong coordination with all GOV areas.</p> <p>Supervisor of all public expenditures, including external funded programs.</p>	<p>Insufficient technical knowledge in various social and economic development areas.</p>	<p>The amount of public revenues, administered by the MF, has significantly increased in the last years due to increased oil revenues.</p> <p>Main risks related to the lack of enough information for adequate and timely resource allocation for rural development programs.</p>	<p>The MF has not direct management of several "trust funds" financed with part of the "surplus" oil revenues.</p> <p>This Ministry would finally approve any new IFAD operation in the country.</p>

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/Risks	Remarks
Ministry for Popular Economy (MINEP)	<p>Recent established Ministry with strong commitment with GOV poverty reduction objectives and policies.</p> <p>Responsible for all programs directed to ensure the insertion of poor and rural poor in economic and productive activities.</p> <p>In charge of the “Misión” Vuelvan Caras with significant amount of financial resources that come from the “surplus” oil revenues.</p> <p>Young, trained and highly motivated staff.</p> <p>Supervisor of CIARA in all programs related to rural development and rural poverty reduction.</p>	<p>Lack of experienced staff in several areas.</p> <p>Some degree of overlapping of functions with other GOV offices.</p>	<p>Main opportunities stem from its explicit objectives for poverty and rural poverty reduction by means of fostering sustainable economic insertion of the poor.</p> <p>Opportunities are also related to the significant amount of resources managed by MINEP as well as to the high degree of autonomy and flexibility in its operations.</p> <p>Main risks are associated with the lack of experienced staff as well as with the lack of sufficient coordination with other Ministries and programs.</p>	<p>MINEP was established when the GOV realized that traditional “sectoral” Ministries were not prepared to cope with an integral combat against poverty and rural poverty.</p>
Ministry of Agriculture and Land (MAT)	<p>Regional presence.</p> <p>Experienced technical staff with knowledge of sector issues and opportunities.</p>	<p>Lack of sufficient co-ordination with new agents in rural development (MINEP, MINAL, etc.)</p> <p>Overlapping with some programmes.</p> <p>Lack of experience in land reform.</p> <p>Lack of training programs for technical staff.</p>	<p>Main opportunities stem from the new responsibility for leading the land reform program.</p> <p>Opportunities also come from the well-established regional presence of MAT and the possibility of strengthening its linkages with other institutions.</p> <p>Main risks come from political changes and those related with resistances to the land reform program.</p>	<p>MAT supervises the National Land Institute, the Agricultural Research Institute and the Agricultural Development Fund.</p>

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/Risks	Remarks
Ministry for Food (MINAL)	<p>Clear mandate for intervening in the food markets and food staples distribution (Agricultural Marketing Law).</p> <p>Enough resources for undertaking its functions: i.e. (a) purchases of local produced food staples; (b) implementation of food programs for the indigent population, etc.</p> <p>Satisfactory performance in the last years.</p>	<p>Lack of experienced staff to deal with growing complexity of its tasks.</p> <p>Lack of enough coordination with MAT, MINEP and other offices related to the food security strategy implementation.</p>	<p>Main opportunities stem from its crucial role for food import substitution with food crops produced by the smallholder sector.</p> <p>Main risks are associated with the complexity of its tasks, the pressures that come from economic interest groups and the associated risks of funds mismanagement.</p>	MINAL coordinates, through INAL, the distribution of food staples through thousands of local food stores (MERCALs).
Ministry for Popular Participation and Social Development	<p>Recent established Ministry with a clear mandate for fostering people participation, local organisations and the articulation of local demands with national and local authorities.</p> <p>In charge of the “Misión” Guaicaipuro for social assistance to indigenous communities, with significant amount of financial resources that come from the “surplus” oil revenues.</p>	<p>Lack of experienced staff in several areas.</p> <p>Some degree of overlapping of functions with other GOV offices.</p> <p>Lack of experience in rural development programmes.</p>	<p>The main opportunities rely in its mandate for implementing existing policies and programs to foster people participation (Law of Local Planning Councils) and its impacts in rural areas.</p> <p>Main risks are associated with the lack of experienced staff as well as with the lack of sufficient coordination with other Ministries and programs.</p>	The Ministry’s approach is more oriented to “social assistance” rather than to “productive insertion” of the poor.

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/Risks	Remarks
CIARA  Foundation of Training and Innovation for Rural Development  (under MINEP supervision)	The eldest and specialised GOV institution in rural development and rural poverty reduction policies and programs.  Qualified and experienced personnel  Executing agency of all IFAD funded projects as well as of World Bank former extension project and FAO food security program.  Executing agency of former Regional Network for Rural Development Training.	Lack of sufficient staff given growing responsibilities and programs under implementation.  Lack of sufficient coordination with MAT and INTI.  Need of institutional strengthening for research, training and networking areas.	The main opportunities come from the clear institutional mandate of being in charge of all rural development and rural poverty reduction policies and programs.  Indigenous communities development programmes would be transferred to CIARA in the near future.  Main risks are associated with the growing complexity of its tasks and, the lack of sufficient coordination with other Ministries and programs.	All IFAD Evaluations carried out by the Office of Evaluation have concluded that CIARA's performance has been satisfactory.  CIARA was founded in 1970.  It is well known in the entire LA &C region as a knowledge institution on rural development.
Land National Institute  (INTI under MAT supervision)	Regional presence.  Experienced technical staff with knowledge of sector issues and land titling.  All available information of land tenancy in the country is centralised in this institution.	Lack of experience in land settlement programs implementation.  Traditionally slow processing of land titling for small holders.  Weak interinstitutional coordination mechanisms  Deficient data bases.	Main opportunities stem from its crucial role for the implementation of the land reform process under new approved legislation.  Main risks are associated with the growing complexity of its tasks, lack of experience in land settlement programs implementation and those related with resistances to the land reform program	The dynamics of new land reform policies have been below expectations.
National Agricultural Research Institute  (INIA)	High experienced personnel  Regional presence.	Lack of sufficient training programs for researchers.  Lack of sufficient articulation with extension demands.	Main opportunities stem from the growing demand of technological innovations generated by the current food security and agricultural development strategy.  Main risks are associated to the lack of enough coordination with the existing and future extension programmes.	INIA is receiving external cooperation from various sources: an IADB project, technical cooperation from Argentine INTA, etc.

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/Risks	Remarks
National Institute for Food (INAL)	<p>Regional representation</p> <p>Specialization areas in marketing, agribusiness, quality of agricultural products and food security</p> <p>Established facilities for the process, storage, and conservation of all grains and seeds in all regions of the country.</p>	<p>Lack of experienced staff to deal with growing complexity of its tasks.</p> <p>Lack of enough coordination with MAT, MINEP and other offices related to the food security strategy implementation.</p>	<p>Main opportunities stem from its crucial role for food import substitution with food crops produced by the smallholder sector as well as its role in the distribution of food staples through thousands of local food stores (MERCALs) at community level.</p> <p>Main risks are associated with the complexity of its tasks, the pressures that come from economic interest groups and the associated risks of funds mismanagement.</p>	<p>INAL coordinates actions with PROAL which is in charge of free food staples distribution to the extreme poor population.</p>
Agricultural Development Fund (FONAP)	<p>The largest agricultural financing institution in the country.</p> <p>Presence in all regions of the country through the regional funds and the banking system.</p> <p>Important availability of financial resources that come from the “surplus” oil revenues.</p>	<p>Insufficient programmes and instruments to reach the smallholder sector and the rural poor.</p> <p>Lack of technical assistance services to support financial services to the rural poor.</p> <p>Lack of co-ordination with other agencies for rural development and with the rural micro credit sector.</p>	<p>Main opportunities stem from the agricultural credit growing demand generated by the current food security and agricultural development strategy.</p> <p>Main risks are associated with the lack of adequate articulation with the local rural microcredit institutions and with appropriate channeling of funds to the small holders and rural poor population.</p>	<p>The GOV is undertaking studies for the formulation of better ways of reaching the smallholders sector credit demands (including requested assistance to IFAD under PRODECOP).</p>
Government of States	<p>Decentralised authority in the different regions of the country.</p> <p>Participation in the implementation of national programmes for agricultural and rural development (including the direct management of regional agricultural credit funds)</p>	<p>Limited autonomy and financial resources to increase participation on rural development and rural poverty reduction policies.</p> <p>Lack of qualified human resources in some regions.</p> <p>Lack of sufficient staff given growing responsibilities and programs under implementation.</p>	<p>Main opportunities stem from the implementation of rural poverty reduction policies and the need of increased field presence for most programmes.</p> <p>Main risks are related with political and administrative centralism and the lack of experience at state level to execute rural development programmes.</p>	<p>IFAD funded projects show several cases of State agencies participation in rural development activities.</p>

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/Risks	Remarks
Local Organizations	Diversity of local options.  Establishment of Local Councils for Planning (Law of 2002).  Fostering of local organisation by many national programmes for poverty reduction.	Political and administrative centralism.  Weak development schemes and execution of regional initiatives in marginal zones.  Lack of qualified human resources.	The main opportunities rely in the implementation of existing policies and programs to foster people participation (Law of Local Planning Councils) and its impacts in rural areas.  Main risks are associated with the lack of experienced staff at local level and the lack of sufficient coordination with local and regional authorities.	Many elected representatives to Local Planning Councils come from Local Committees promoted by IFAD funded projects.

**COMPLEMENTARY DONOR INITIATIVE/PARTNERSHIP POTENTIAL**

Donor/Agency	Priority sectors and areas of focus		Period of current country strategy	Potential for partnership with IFAD
<b>Andean Development Corporation (CAF)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agriculture, livestock, agribusiness.</li> <li>• Rural development.</li> <li>• Irrigation and water resources.</li> <li>• Education.</li> <li>• Energy and power.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Health and social protection.</li> <li>• Small and medium enterprises.</li> <li>• Urban development.</li> <li>• Transport and communications.</li> <li>• Water supply and sanitation.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2004-2009</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agriculture, livestock, agribusiness.</li> <li>• Rural development.</li> <li>• Rural infrastructure (transport, water resources).</li> </ul>
<b>Inter-American Development Bank</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agricultural research.</li> <li>• Irrigation and water resources.</li> <li>• Education.</li> <li>• Energy and power.</li> <li>• Fiscal administration.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Health and social protection.</li> <li>• Small and medium enterprises.</li> <li>• Urban development.</li> <li>• Transport and communications.</li> <li>• Water supply and sanitation.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2001 to 2005</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agricultural research.</li> </ul>
<b>World Bank</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Environment</li> <li>• Health</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Urban development</li> <li>• Public expenditures management</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2001 to 2004</li> </ul>	
<b>FAO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Food security programme (SPFS)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2005 to 2009</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Food security.</li> <li>• Rural development.</li> </ul>
<b>IICA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Technical cooperation</li> <li>• Project management and administration</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Project management.</li> <li>• Rural development.</li> </ul>
<b>Argentina</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agricultural research.</li> <li>• Technical cooperation.</li> <li>• Technological transfer.</li> </ul>			

**TARGET GROUP IDENTIFICATION, PRIORITY ISSUES AND POTENTIAL RESPONSE**

Typology	Poverty Level And Causes	Coping Actions	Priority Needs	Support from Other Initiatives
<b>Indigenous communities (60,000 households)</b>	<b>Extreme and desperate</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Under 1,800 kcals/head/day</li> <li>• Disabled</li> <li>• Chronically ill</li> <li>• No access to technology, credit and markets</li> <li>• Geographically isolated</li> <li>• Fishing and hunting</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Search for temporary employment and accommodation</li> <li>• Limited support from relatives</li> <li>• Permanently malnourished</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Social safety nets</li> <li>• Feeding programmes</li> <li>• Long-term medical care</li> <li>• House and sanitary improvement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Mision” Guaicaipuro is providing social assistance to some groups</li> <li>• NGO are working with some communities</li> <li>• Limited actions from PRODECOP</li> </ul>
<b>Landless (80,000 households)</b>	<b>Extreme</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Under 1,800 kcals/head/day</li> <li>• Few assets</li> <li>• No land</li> <li>• Floating population and migrants</li> <li>• Little access to credit (even informal)</li> <li>• Elderly</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Search for temporary employment and accommodation</li> <li>• Domestic service</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Land</li> <li>• Employment</li> <li>• Food assistance</li> <li>• Homestead</li> <li>• Limited self employment</li> <li>• Health, nutrition support</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assistance from various “Misiones” to tackle health, education, nutrition and housing deficits.</li> <li>• Organisation of production cooperatives by “Mision” Vuelvan Caras</li> <li>• Limited participation in micro-credit schemes (“Cajas Rurales”)</li> </ul>
<b>Minifundists (80,000 households)</b>	<b>Extreme and Moderate</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1,800 to 2,100 kcals/head/day</li> <li>• Resource poor</li> <li>• No land or only up to 1 ha agricultural land</li> <li>• Few livestock</li> <li>• Own homestead</li> <li>• Low profitability of farming small areas</li> <li>• Lack of access to land, technology and credit.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Migration</li> <li>• Limited agriculture</li> <li>• Limited livestock.</li> <li>• Search for temporary employment</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• More land</li> <li>• Access to technology, credit and markets</li> <li>• Employment and self-employment</li> <li>• Health</li> <li>• Education</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assistance from various “Misiones” to tackle health, education, nutrition and housing deficits.</li> <li>• Organisation of production cooperatives by “Mision” Vuelvan Caras</li> <li>• Limited participation in micro-credit schemes (“Cajas Rurales”)</li> </ul>
<b>Small farmers (66,000 households)</b>	<b>Moderate and Vulnerable</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Small farmers with limited access to technology, land, credit and markets.</li> <li>• Low profitability of farming</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Migration</li> <li>• Credit from relatives</li> <li>• Some join micro-credit groups</li> <li>• Livestock</li> <li>• Small businesses</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agricultural development</li> <li>• Small business promotion</li> <li>• Health</li> <li>• Education</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisation of production cooperatives by “Mision” Vuelvan Caras</li> <li>• Participation in micro-credit schemes (“Cajas Rurales”)</li> <li>• Supported by Plan Café and other agricultural financial programs.</li> <li>• Supported by PREA (extension program)</li> </ul>

