

Signatura:	<u>EB 2007/90/R.21</u>
Tema:	<u>10 c)</u>
Fecha:	<u>21 marzo 2007</u>
Distribución:	<u>Pública</u>
Original:	<u>Inglés</u>

**S**



Dar a los pobres de las zonas rurales  
la oportunidad de salir de la pobreza

## **Informe del Presidente**

### **Propuesta de donación a la Federación de Cooperativas de Producción para el**

### **Programa de Desarrollo de Redes para el Acceso a las Finanzas Rurales en la República del Paraguay**

Junta Ejecutiva — 90º período de sesiones  
Roma, 17 y 18 de abril de 2007

---

Para **aprobación**

## **Nota para los Directores Ejecutivos**

Este documento se presenta a la Junta Ejecutiva para su aprobación.

A fin de aprovechar al máximo el tiempo disponible en los períodos de sesiones de la Junta Ejecutiva, se invita a los Directores Ejecutivos que deseen formular preguntas técnicas acerca del presente documento a dirigirse al funcionario del FIDA que se indica a continuación antes del período de sesiones:

### **Paolo Silveri**

Gerente del Programa en el País

Tel.: (+39) 06 5459 2409

Correo electrónico: [p.silveri@ifad.org](mailto:p.silveri@ifad.org)

Las peticiones de información sobre el envío de la documentación del presente período de sesiones deben dirigirse a:

### **Deirdre McGrenra**

Oficial encargada de los Órganos Rectores

Tel.: (+39) 06 5459 2374

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

## **Índice**

<b>Abreviaturas y siglas</b>	<b>ii</b>
<b>Recomendación de aprobación</b>	<b>iii</b>
<b>I. Antecedentes</b>	<b>1</b>
<b>II. Pertinencia y justificación para el FIDA</b>	<b>1</b>
<b>III. El programa propuesto</b>	<b>2</b>
<b>IV. Resultados y beneficios previstos</b>	<b>3</b>
<b>V. Disposiciones para la ejecución</b>	<b>3</b>
<b>VI. Costos indicativos y financiación del programa</b>	<b>4</b>
<b>VII. Recomendación</b>	<b>5</b>

## **Apéndice**

Marco lógico

## **Abreviaturas y siglas**

AFD	Agencia Financiera de Desarrollo
FDC	Fondo de Desarrollo Campesino
FECOPROD	Federación de Cooperativas de Producción
INCOOP	Instituto Nacional de Cooperativismo

## **Recomendación de aprobación**

Se invita a la Junta Ejecutiva a que apruebe la recomendación sobre la propuesta de donación a la Federación de Cooperativas de Producción para el Programa de Desarrollo de Redes para el Acceso a las Finanzas Rurales en la República del Paraguay, que figura en el párrafo 20.



# Propuesta de donación a la Federación de Cooperativas de Producción para el Programa de Desarrollo de Redes para el Acceso a las Finanzas Rurales en la República del Paraguay

## I. Antecedentes

1. Desde siempre, la política de financiamiento rural del Paraguay se ha caracterizado, entre otras cosas, por tasas de interés subsidiadas, un escaso seguimiento, la gestión inadecuada de las moras y el cobro, la concentración de las inversiones en un número reducido de cultivos, la condonación de la deuda y la selección indiscriminada de los beneficiarios. Todo ello ha obstaculizado el desarrollo de un sistema de financiamiento rural eficiente y sostenible, y al mismo tiempo ha generado fuertes déficit en bancos públicos como el Banco Nacional de Fomento, el Crédito Agrícola de Habilitación y otras instituciones financieras.
2. En el decenio de 1990, el FIDA, consciente de que estas deficiencias en el sistema financiero rural representaban un obstáculo estructural para el desarrollo sostenible de las zonas rurales, respaldó la creación de un banco de segundo piso (el Fondo de Desarrollo Campesino [FDC]) y la expansión de un sistema financiero rural que se basara en cooperativas de ahorro y crédito. El FDC se fundó en 1991, y el FIDA aprobó dos préstamos (en 1992 y en 1995, respectivamente), por un monto total de DEG 15,15 millones a fin de fortalecer las instituciones financieras informales del medio rural, principalmente mediante el financiamiento y el respaldo de las actividades del FDC<sup>1</sup>.
3. En 2005, el Congreso Nacional sancionó una ley para la consolidación y reestructuración de la banca pública. A raíz de ello, cuatro instituciones financieras públicas —incluido el FDC— se fusionaron en una única institución de segundo piso denominada Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), a la que se transfirieron todos los fondos y las carteras de préstamos de las instituciones afectadas por la reforma. El acceso a los recursos de la AFD está reservado a las instituciones formales supervisadas por el Banco Central del Paraguay y a las cooperativas que han recibido la calificación crediticia más alta (tipo "A") del Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP), el órgano de fiscalización de las cooperativas.
4. De las 70 cooperativas y otras organizaciones que en su momento recibieron asistencia del ex FDC, sólo 17 reúnen los requisitos para tener derecho a los préstamos de la AFD. En consecuencia, son muchas las instituciones y las familias pobres de las zonas rurales que no pueden acceder al crédito oficial. Este hecho compromete gravemente las posibilidades de mantener las tecnologías adoptadas para los cultivos más comunes, que anteriormente se financiaban mediante fuentes oficiales, e interrumpe los procesos institucionales formalizados durante los años noventa por iniciativa del FDC, gracias a los cuales se había garantizado un mayor acceso de la población rural pobre al crédito institucional.

## II. Pertinencia y justificación para el FIDA

5. El programa propuesto es sumamente pertinente para el FIDA porque mediante sus actividades se reforzará a las organizaciones de los agricultores pobres y la capacidad del sistema financiero rural para asegurarles su acceso a los servicios financieros. El programa se enlaza estratégicamente con el Proyecto de Empoderamiento de las Organizaciones de los Pobres Rurales y Armonización de Inversiones (Paraguay Rural), financiado por el FIDA, que no incluye un componente de servicios financieros, debido a que se disponía de fondos del ex FDC en la fecha en que se diseñó. Si bien, en principio, los fondos del ex FDC siguen estando asignados a las organizaciones abarcadas por el Proyecto Paraguay Rural que una

---

<sup>1</sup> También el Banco Interamericano de Desarrollo aportó fondos para el FDC.

vez recibían asistencia del ex FDC, la mayor parte de esas organizaciones no pueden acceder a esos fondos —al menos a corto y medio plazo— a causa de los inflexibles requisitos de selección establecidos por la AFD. Esta situación entorpece la ejecución del proyecto, pero el programa propuesto contribuirá a superar este problema.

6. Se prevé que el programa tendrá un amplio impacto en el sistema financiero rural del país. A fin de facilitar el acceso a los fondos tanto públicos como privados, se creará una red de organizaciones integrada por cooperativas consolidadas y organizaciones más débiles y pequeñas que representan a los beneficiarios más pobres de las zonas rurales. Se prestará atención especial a las organizaciones más débiles y a las cooperativas consolidadas que utilizan sus plataformas institucionales para ayudarlas a acceder al crédito, los mercados y los servicios rurales de asistencia técnica y financiera. Mediante una evaluación inicial de cada caso por separado, la Federación de Cooperativas de Producción (FECOPROD) podrá prevenir que los recursos se asignen a organizaciones que no satisfacen las condiciones básicas de gobernanza y que no se han comprometido claramente a mejorar su desempeño.
7. El objetivo estratégico del programa consiste en alentar, mediante campañas de sensibilización y otras iniciativas de comunicación, a las cooperativas consolidadas a asociarse con cooperativas más débiles para beneficio mutuo. Gradualmente, las cooperativas más grandes irán incluyendo a las más pequeñas en sus planes de desarrollo y en los servicios de intermediación de crédito o de otra índole. En este sentido, ya existen antecedentes con posibilidades de reproducción (por ejemplo, las iniciativas de cooperativas nikkei en la zona de San Pedro, financiadas por la Agencia de Cooperación Internacional de Japón).
8. El grupo-objetivo del Proyecto Paraguay Rural comprende a unas 65 cooperativas. Sus 44 000 miembros son fundamentalmente pequeños agricultores de bajos ingresos que producen cultivos de subsistencia y destinados al mercado (sobre todo el algodón) en parcelas tradicionales. Por consiguiente, el objetivo estratégico es acorde con las actuales directrices normativas del Gobierno relativas a la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social.
9. El programa propuesto está en consonancia con la política del FIDA relativa a la financiación mediante donaciones y responde a dos de los objetivos estratégicos del programa de donaciones del Fondo, por cuanto tiene por mira: i) facilitar el acceso de los pequeños agricultores y otras personas pobres del medio rural a los servicios financieros rurales, mediante la promoción de enfoques innovadores que permitan canalizar esos servicios al grupo-objetivo del FIDA, y ii) respaldar y fortalecer la capacidad de las instituciones financieras que favorecen a los pobres para prestar servicios eficientes a fin de empoderar a las cooperativas y organizaciones rurales, y ensayar, elaborar y poner en práctica enfoques de financiación rural de carácter innovador. Asimismo el programa tiene buenas posibilidades de contribuir a una ejecución satisfactoria del Proyecto Paraguay Rural ya que ayudará a las pequeñas cooperativas y organizaciones rurales que hoy día están excluidas del sistema financiero oficial a tener acceso a los recursos financieros públicos y privados.

### III. El programa propuesto

10. La meta general de este programa trienal consiste en crear mecanismos que faciliten el acceso de los pequeños productores a los servicios financieros mediante la promoción y el desarrollo de redes de organizaciones que canalicen los recursos con eficacia y eficiencia. Su propósito es asegurar el acceso de las cooperativas y organizaciones, y de sus miembros, a sistemas de crédito institucionalizados y prestar apoyo al fortalecimiento institucional de las entidades más débiles, a fin de que, en el plazo más breve posible, puedan cumplir las condiciones necesarias para obtener recursos de la AFD y de otros fondos del mercado financiero público o privado.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Estas actividades se llevarán a cabo con el sostén del Proyecto Paraguay Rural, y en estrecha colaboración con él.

11. El programa constará de tres componentes interrelacionados:

**Promoción y desarrollo de redes.** En el marco de este componente, se promoverá la creación de redes o asociaciones entre cooperativas consolidadas (tipo "A"), otras de reciente formación ("incipientes") e intermedias, mediante la formulación de propuestas que permitan generar beneficios para todos los asociados. Las actividades del programa tendrán por mira: i) el diseño de una estrategia y metodología operativa; ii) el desarrollo de redes, y iii) la institucionalización de las redes.

**Capacitación.** Se trata de una actividad prioritaria y la metodología que se adopte al respecto deberá sentar las bases para el buen funcionamiento del sistema. La capacitación y el aumento de la capacidad son fundamentales para ayudar a las cooperativas a alcanzar las categorías crediticias más altas definidas por el INCOOP. Mediante el programa se impartirá capacitación a: i) el personal del programa, que a su vez informará y capacitará a las organizaciones de productores; ii) los directivos y funcionarios técnicos y administrativos de las cooperativas, a los fines de una gestión eficaz del sistema de crédito que se adoptará, y iii) los productores y sus organizaciones, a fin de generar propuestas de inversión viables que se presentarán a las distintas ventanillas de financiamiento.

**Sistema de información sobre gestión en el mercado financiero.** Se creará una base de datos con toda la información disponible sobre la prestación de servicios financieros, en particular en las zonas rurales, con objeto de colmar la falta de información en esta materia. La base de datos comprenderá una descripción de cada institución financiera, los tipos de productos financieros ofrecidos, las condiciones conexas, las garantías exigidas, las fianzas y otros costos.

#### IV. Resultados y beneficios previstos

12. Está previsto que el programa produzca los siguientes beneficios e impacto:

- Formalización y fortalecimiento de redes, asociaciones y fusiones entre organizaciones consolidadas y otras más débiles.
- Adopción y aplicación de instrumentos eficaces para la gestión de las actividades de intermediación financiera en las organizaciones atendidas, a fin de complementar las actividades de aumento de la capacidad previstas por el Proyecto Paraguay Rural.
- Capacitación del personal de las organizaciones para delinear propuestas de inversión viables desde el punto de vista técnico, económico y financiero, para su presentación a las ventanillas de financiamiento.
- Elaboración de un sistema de información sobre gestión, y su aprobación por la AFD, cuya finalidad será evaluar la situación administrativa y financiera de cada entidad que recibirá apoyo y sopesar los requisitos de servicios financieros.
- Puesta en marcha de un sistema de garantías mutuas destinado a facilitar el acceso de los productores con capital escaso al crédito.

13. Durante la vida del programa, se prevé que unas 110 organizaciones que actualmente están clasificadas como incipientes e intermedias se afilien a las redes de cooperativas creadas para facilitar el acceso del sector cooperativo a servicios financieros y a recursos financieros públicos o privados. Se calcula que al término del programa por lo menos 5 000 beneficiarios habrán accedido a los servicios financieros.

#### V. Disposiciones para la ejecución

14. La entidad receptora de la donación y responsable de la administración y ejecución del programa será la FECOPROD, que ha sido seleccionada por el FIDA tras un amplio análisis institucional de alcance nacional. Esta federación es una cooperativa de segundo piso con personería jurídica desde 1976 y registrada ante el INCOOP desde 1998. Cuenta con 30 cooperativas asociadas a las que presta, entre otros, los siguientes servicios: asistencia técnica, auditoría, elaboración de proyectos de

inversión, estudios de factibilidad e investigación de mercados, gestión de líneas de crédito, promoción de vínculos de mercado, y manejo de recursos naturales. La FECOPROD tiene varios proyectos en marcha con arreglo a los acuerdos estipulados con varios organismos de cooperación bilateral, ONG y agentes del sector privado<sup>3</sup>, además de una notable experiencia y capacidad demostrada para entablar un diálogo constructivo. Asimismo goza de credibilidad, prestigio y una sólida presencia entre las cooperativas pequeñas, medianas y grandes.

15. La FECOPROD instituirá en sus oficinas centrales de Asunción una pequeña unidad cooperativa para la gestión de redes, de cuya supervisión se encargará un coordinador del programa y que constará de expertos en riesgo crediticio, desarrollo de asociaciones rurales, capacitación y tecnología de la información. El personal técnico prestará apoyo también a nivel provincial. Las funciones de la unidad comprenderán también la aplicación de un sistema de seguimiento y evaluación.
16. La supervisión y orientación generales corresponderán a un comité de apoyo que estará presidido por uno de los miembros del consejo de administración de la FECOPROD e integrado por un coordinador del programa, representantes del INCOOP, representantes del programa regional para la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del Mercado Común del Sur (FIDAREAF), financiado por el FIDA, y algunos representantes de las organizaciones apoyadas. El comité se reunirá cada año a fin de examinar la marcha de la ejecución, aprobar los planes operativos anuales e impartir directrices sobre cuestiones fundamentales relacionadas con la ejecución y la gestión.
17. La Federación establecerá e intensificará contactos, vínculos y asociaciones con las instituciones a fin de sacar partido de las sinergias y compartir experiencias y metodologías con otros interlocutores del sector, como la Dirección Nacional de Coordinación y Administración de Proyectos del Ministerio de Agricultura y Ganadería, la unidad de ejecución del Proyecto Paraguay Rural, la AFD, el INCOOP y el Crédito Agrícola de Habilitación. En particular, se entablará una relación con el programa FIDAREAF para aprovechar el diálogo sobre políticas sectoriales y subsectoriales promovido mediante este programa en el Paraguay.
18. La Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, en su calidad de institución cooperante del FIDA para el Proyecto Paraguay Rural, supervisará el presente programa.

## VI. Costos indicativos y financiación del programa

19. El presupuesto total del programa se calcula en USD 743 000 durante un período de tres años, de los cuales el FIDA aportará USD 680 000.

### Costos del programa por componente (en dólares de los Estados Unidos)

<i>Componentes</i>	<i>Donación del FIDA</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>FECOPROD</i>	<i>Total</i>
1. Promoción y desarrollo de redes	360 000	46		360 000
2. Capacitación	150 000	32		150 000
3. Sistema de información	50 000	5		50 000
4. Unidad de gestión	120 000	17	63 000	183 000
<b>Total</b>	<b>680 000</b>	<b>100</b>	<b>63 000</b>	<b>743 000</b>

<sup>3</sup> El Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional; la Agencia de Cooperación Internacional de Japón; el Centro Cooperativo Sueco; la sociedad canadiense sin fines de lucro SOCODEVI, y la cooperativa lechera canadiense AGROPUR.

## VII. Recomendación

20. Recomiendo a la Junta Ejecutiva que apruebe la donación propuesta, de acuerdo con los términos de la resolución siguiente:

RESUELVE: que el Fondo, con objeto de financiar parcialmente el Programa de Desarrollo de Redes para el Acceso a las Finanzas Rurales en la República del Paraguay, durante un período de tres años, conceda a la Federación de Cooperativas de Producción una donación por una cantidad que no exceda de seiscientos ochenta mil dólares de los Estados Unidos (USD 680 000), la cual, con respecto a los demás términos y condiciones, se ajustará sustancialmente a los presentados en este informe.

Lennart Båge  
Presidente



## Logical framework

<i>Objective hierarchy</i>	<i>Key performance indicators and targets</i>	<i>Monitoring mechanisms and information sources</i>	<i>Assumptions and risks</i>
<b>Goal</b> Poor small - scale producers have improved their financial and non-financial assets	<ul style="list-style-type: none"> <li>• % of small – scale producer with higher monetary income</li> <li>• % of small – scale producer with improved non-financial assets</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Survey on assets</li> </ul>	
<b>Project Purpose</b> Small scale producer organized in cooperatives have better access to public or private financial services by an efficient and effective resource channelling system focusing the rural poor.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• % of the first class cooperatives organized in the network function as credit intermediaries</li> <li>• % of 80 inc./interm. organizations organized in the network presented their projects with credit plans for financing</li> <li>• Approx. US\$4 million channelled to 6800 beneficiaries</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financial agreements</li> <li>• Credit plans</li> <li>• Records of the cooperatives/organizations</li> </ul>	
<b>Outputs</b>			
<b>Output 1:</b> A network and merger of first class cooperatives with well trained leaders/managers and non-cooperatives organisations for financing production projects in operation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 10 first class cooperatives/organizations organized in the network</li> <li>• 80 incipient or intermediate organizations assisted by PRP have joint the network</li> <li>• 80 managers trained in financial instruments and mechanism</li> <li>• No of cooperatives trained in business and credit plans</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minutes of the network meetings</li> <li>• Training records</li> <li>• Records of the cooperatives/organizations</li> <li>• Annual reports of cooperatives/ organizations sent to Mix Market network</li> </ul>	Managers assess positively the creation of networks and take it as a surplus
<b>Output 2:</b> Efficient credit management instruments including a system of mutual guarantee to facilitate credit access by undercapitalized producer installed	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 80 financing plans for the execution of productive projects prepared</li> <li>• Guarantee system available</li> <li>• Credit criteria with positive discrimination of rural women and young entrepreneurs designed and implemented</li> <li>• Risk management instruments designed and implemented</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentation of financial plans</li> <li>• Documentation of guarantee system</li> <li>• Documentation of credit criteria</li> <li>• Documentation of risk management</li> </ul>	Credit management instruments are specially designed to be used by small scale producer
<b>Output 3:</b> Efficient and effective resource channelling system between AFD, first class cooperatives/organizations and small scale producer organised in non-cooperative organisations established	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No of credit official trained as trainer in management of credit coop.</li> <li>• No of non cooperative organisations acquainted with credit modalities/requirements and financial models</li> <li>• Lending operations between first class cooperatives and smaller and weaker organisations signed</li> <li>• Tutorship of first class organisations to weaker organisations established for accessing formal credit lines</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Training records</li> <li>• Records of the cooperatives/organizations</li> <li>• Documentation of common meetings</li> <li>• Documents of lending operations</li> </ul>	Participation of INCOOP to validate the mechanisms of resource channelling system
<b>Activities:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Organize sector meetings, events, seminars for building up networks where high potential benefits are identified</li> <li>- Conducting training programmes at different level (credit plans, business plans, risk management)</li> <li>- Design and installation of credit management instruments/mechanism</li> <li>- Assistance in the elaboration of credit plans</li> <li>- Establishment of coordination and communication mechanisms between AFD , first grade cooperatives/organizations and non-cooperative organizations</li> <li>- Organize exchange of experiences among stakeholders</li> </ul>			