

**TALLER DE SISTEMATIZACIÓN DE EXPERIENCIAS LOCALES DE
DESARROLLO RURAL**

PRONADEL – PREVAL – FIDAMERICA

**EL PROCESO DE CAPITALIZACIÓN DE UNA ESTRUCTURA DE GESTIÓN
LOCAL (EGL)**

Javier Bracamonte (PRONADEL)
Herlinda Murillo (PRONADEL)
Eduardo Ramírez (RIMISP)
Jacinto Valle (CONSULTOR)
Denia Vásquez (CELTA)

SANTA ROSA DE COPAN 10 DE MAYO 2003

INDICE

1. ANTECEDENTES	2
2. EJE DE SISTEMATIZACIÓN	3
3. METODOLOGÍA.....	3
4. SITUACIÓN INICIAL.....	4
4.1 Los procesos ocurridos en la comunidad.....	4
4.2 La situación institucional (PLANDERO - FONADERS – PRONADEL).....	8
4.3 Las Empresas de Desarrollo Rural y su relación con el apoyo a la capitalización 10	
5 PROCESO DE INTERVENCIÓN	11
5.1 Los procesos ocurridos en la comunidad.....	11
5.2 La institucionalidad durante la ejecución (PRONADEL)	13
5.3 La Empresa de Desarrollo Rural y su relación con el apoyo a la capitalización..	14
5.4 Comentarios en torno al proceso	14
6. SITUACIÓN FINAL O ACTUAL.....	15
7. LECCIONES APRENDIDAS	16
8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	16
8.1 Conclusiones.....	16
8.2 Recomendaciones	17
9. HALLAZGOS	17

1. ANTECEDENTES

El 17 de febrero del 2000 se suscribe el convenio de préstamo No 519 HN entre el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y El Gobierno de Honduras para financiar la ejecución del Proyecto Fondo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (FONADERS). El Gobierno de Honduras solicita un nuevo préstamo para financiar la ampliación de dicho proyecto, el que se suscribe con la firma del convenio el 21 de mayo del 2001, nace el Programa Nacional de Desarrollo Local (PRONADEL), el Programa se enmarca dentro de las políticas del Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS) que es el órgano que depende de la Secretaria de Agricultura y Ganadería (SAG).

El área de influencia del PRONADEL esta compuesto por las regiones La Mosquitia, Centro Sur y Occidental, abarcando los municipios en los departamentos de Choluteca, Comayagua, Copan, El Paraíso, Francisco Morazán, Lempira, Ocotepeque, Santa Bárbara, Valle, Colon, Olancho y Gracias a Dios. Cada una de las regiones fue agrupada en conglomerados, que son unidades compuestas por agrupaciones de municipios contiguos dentro de una misma región. En total se conformaron 13 conglomerados: 3 en la región Mosquita; 5 en la zona Centro Sur y 5 en la Occidental¹.

Uno de los municipios intervenidos en el Conglomerado Gualcho específicamente en el departamento de Ocotepeque es Fraternidad ubicado en el norte a los 14° 31` a los 14° 38` latitud norte; con 89° 01` a 89° 07` longitud oeste siendo sus limites geográficos los siguientes: al norte con los municipios de La Encarnación, al Sur con La Labor y Sinuapa, al Este con Lucerna, al oeste con San Jorge y Dolores Merendon todos del departamento de Ocotepeque, cuenta con una extensión territorial de 91.1 km² y lo forman 4 aldeas y 11 caseríos².

Es un municipio tiene un índice de desarrollo humano de 0.353, considerándose pobre con una alta variedad de recursos naturales, el municipio se puede catalogar como una zona productora de agua siendo la fuente principal el rio Sixe. El 45% del territorio esta cubierto por el recurso forestal, predominan en la zona el genero Pinus de las especies maximinoi, oocarpa, además del pino se identificaron especies como liquidambar (Liquidambar styraciflua), roble (Quercus oocarpa), encinos (Quercus sp) y especies como eucalipto (Eucalytus camandulensis), acacias (Cassia siamea), acacia roja (Delonix regia), indio desnudo (Bursera simarouba) tatascan o con (Perymeniun strygylosum); entre las zonas con mas riqueza natural figura Cerro Negro, el cual se puede considerar el patrimonio natural del municipio³.

Predominante la agricultura extensiva; migratoria (repollo, papas y cebolla) en áreas de ladera, de subsistencia (maíz y frijol) y, como patrimonio, el cultivo de café. Parte de la

¹ Diario Oficial la Gaceta 2 de agosto, 2001

² PRONADEL, CELTA. 2003. Análisis de contexto territorial del municipio de Fraternidad, Ocotepeque. Mimeo. Snp.

³ Ibid

población se dedica a la cría de ganado vacuno en pequeña escala y especies menores que es una actividad realizada generalmente por las amas de casa⁴.

El municipio cuenta con aproximadamente 2,486 habitantes de los cuales el 54% viven en el área rural y el 46% en el área urbana; las vías de acceso es a través de carretera de tierra que comunica con la carretera internacional, por el sur del municipio también hay calles de acceso hacia los municipios de Dolores Merendon, San Jorge y La Encarnación.⁵

El PRONADEL se ejecuta a nivel de campo a través de los siguientes componentes:

- ❑ Componente de Fortalecimiento de Instituciones Locales(FIL), que busca capacitar a las comunidades o grupos informales, cajas rurales y otros sistemas de servicios financieros informales, organizaciones de intermediación, entidades de desarrollo rural e instituciones que prestan servicios financieros rurales
- ❑ Componente Fondo de Desarrollo Rural (FDR), como mecanismo financiero para asegurar el acceso de los grupos y organizaciones. Las propuestas preparadas por las comunidades y grupos acompañadas por una solicitud de financiamiento al FDR se presentaran a las autoridades del programa para su análisis, el FDR cofinanciará en un régimen de costos compartidos con los beneficiarios. Todas las inversiones y servicios financiados deberán demostrar su factibilidad técnica, financiera, ambiental y la capacidad de la organización que solicita el financiamiento para ejecutar la propuesta y mantener las inversiones⁶.

2. EJE DE SISTEMATIZACIÓN

El eje de sistematización de este trabajo se definió como: **los procesos de capitalización en la Estructura de Gestión Local en la Comunidad de Fraternidad.**

Se entiende por capitalización la recuperación de los recursos prestados por PRONADEL para proyectos productivos, más un interés que permite mantener su valor e incrementar el fondo disponible en la comunidad.

3. METODOLOGÍA

La metodología utilizada en este trabajo es la que plantea FIDAMERICA y PREVAL, que parte de la identificación de actores que han intervenido de una u otra forma en la experiencia de la cual se desea extraer lecciones.

⁴ Ibid

⁵ Ibid

⁶ Diario Oficial la Gaceta, 2 de agosto 2001. p 6, 7.

Se han identificado y entrevistado a 15 actores directos y 1 actor indirecto, a los cuales se les consulto por los diferentes elementos del proceso vivido, construyendo la historia de experiencia en tres momentos: situación inicial, proceso de intervención y situación final.

4. SITUACIÓN INICIAL

4.1 Los procesos ocurridos en la comunidad

El primer proyecto que llega a la comunidad de Fraternidad Centro es el de Caja rural aprobado en mayo del 2000⁷, con un monto de L. 51,190, y desembolsado en Septiembre del mismo año donde beneficiaria a 40 personas. La asistencia técnica organizativa y administrativa de FONADERS se ejecuta a través de la empresa DIA, con la visión de capitalizarse y la misión de prestar un servicio financiero a las personas con escasas posibilidades de acceder al crédito en el sistema bancario o cooperativo (ver recuadro 1).

En el año 2001 se forman los grupos bases para presentar proyectos previamente identificados en el diagnostico elaborado por la EDR CELTA, empresa contratada por FONADERS para estos fines. Los dos proyectos que se concretan son la tienda de insumos y el de gallinas ponedoras (ver recuadros 2 y 3).

Para poder manejar los fondos que se aprobaron surge la formación de los Comités Gerenciales Comunitarios (CGC), y se continua con el apoyo técnico de la EDR CELTA, que debe dedicar sus esfuerzos a la identificación de proyectos y el inicio de apoyo técnico y capacitación a los directivos de la CGC.

En resumen, la situación inicial se caracteriza por la existencia de diferentes cambios en la estructura de funcionamiento del proyecto. En primer lugar es FONADERS bajo la modalidad de apoyo a través la EDR DIA la que inicia operaciones e identificación de problemas y oportunidades. Luego, en un segundo momento, es FONADERS, pero ahora con la EDR CELTA, la que da curso a diferentes proyectos y estructuras de manejo de los recursos. Primero son los Grupos de Base los que presentan las iniciativas y contraen los compromisos, luego se crea una estructura superior, la CGC que tiene como objetivo el manejo de los fondos que se suponía serían asignados a la comunidad.

Las EDR iniciaban el trabajo a nivel de campo luego de firmar su contrato en la oficina principal del Programa en Tegucigalpa. El seguimiento de los facilitadores del Programa se implemento luego de 3 meses de haber iniciado el trabajo con las comunidades.

Los continuos cambios del sistema y la tardía intervención de los facilitadores del Programa nos permite suponer el porque del bajo nivel de conocimiento de la estrategia general del FONADERS por parte de los técnicos de las EDR's y la falta de compromiso de los beneficiarios en las devoluciones futuras de los fondos solicitados para los proyectos,

⁷ Libro de Actas del Comité Local de Aprobación de Proyectos (CLAP). Acta N°3, p 10.

aunque existe la obligación debidamente documentada de ello como se demuestra en el siguiente texto extraído de un convenio tipo de la época:

“cláusula CUARTA: RESPONSABILIDADES DE LA COMUNIDAD son las siguientes: ii) organizar el Comité Gerencial Comunitario iii) Establecer un sistema administrativo contable básico iv) Aprobar el reglamento para el funcionamiento de la inversión, v) Definir la política de capitalización vi) Velar que se ejecute el cumplimiento de los proyectos vii) Dar sostenibilidad a los proyectos a ejecutar viii) Entregar a el FONADERS para los efectos de control las facturas originales, contratos de ejecución de las actividades realizadas, debidamente firmados ix) Implementar los proyectos relacionados en la segunda cláusula, dentro de los tres meses posteriores al desembolso caso contrario los montos no ejecutados se trasladaran a otra comunidad, siguiendo el mismo procedimiento utilizado para la suscripción de este convenio x) Permitir auditorias internas de parte del CLAP y del FONADERS en el momento que se considere conveniente”⁸.

⁸ Convenio para el Desarrollo Comunitario, comunidad de las Cruces, Fraternidad, Ocotepaque, mayo del 2001

Recuadro 1: Proyecto Caja Rural

Monto: L 51,190.00

Nº actual de socios: 53

Interés por préstamo: Inicialmente fue de 36 % anual hasta el mes de Febrero del 2003, que cambia al 24% anual

Interés por ahorros: Inicialmente fue del 18 % anual hasta el mes de Febrero del 2003 que cambia al 12% anual

Morosidad: 19% (4% incobrables y 15% en recuperación)

Descripción del Proyecto

La caja rural nace del apoyo organizativo, técnico y financiero de FONADERS a través de la empresa consultora DIA, con la visión de capitalizarse y la misión de prestar un servicio financiero a las personas con escasas posibilidades de acceder a un crédito en el sistema bancario o cooperativa. Inician funciones el 9 de Septiembre del 2000, con un capital de L. 51,190.00 y la participación de 27 socios quienes aportaron L.100.00 para la capitalización de la caja.

Para el manejo de los fondos los directivos de la caja recibieron capacitación sobre administración y contabilidad, implementándose tres libros: (1) Libro de Entradas y Salidas; (2) Libro de Ahorros y (3) Libro de Préstamos. Además de una libreta de ahorro para cada socio.

Para la colocación de los créditos la caja rural recibe solicitudes de los socios, éstas son analizadas por la junta directiva quienes se basan en el reglamento de crédito para aprobar o denegar dichas solicitudes. Uno de los requisitos que el socio debe cumplir es tener ahorrado un tercio del monto solicitado (Por una lempira ahorrado se prestan tres). Previo al desembolso del dinero el socio firma un pagaré el cual contiene dos firmas de testigos; y además el depósito de garantías (escrituras o documento).

La recuperación de los préstamos otorgados se realiza a través de asambleas informativas y notas de cobro, si el socio no cancela el préstamo en el plazo acordado, éste podría someterse a un refinanciamiento.

La caja rural deberá pagar el capital semilla sin intereses a la EGL, en un plazo de 5 años, con cuotas anuales. Se realizó un abono de L. 10,000.00 en el mes Marzo del 2003.

Cuadro 1. Ejemplo de capitalización de la Caja Rural de Ahorro y Crédito del Municipio de Fraternidad

DESCRIPCION	MONTO (LPS.)
CAPITAL ACTUAL	
Ahorros	40,000
Préstamos por cobrar (mora)	31,000
Préstamos corrientes	80,000
Caja Chica	9,000
Saldo Contable	160,000

DESCRIPCIÓN	MONTO (LPS.)
Saldo contable	160,000
Capital Inicial actualizado	63,553
Ahorros	40,000
Capitalización Mayo 2003	56,447
<i>Pago de Cuota a la EGL</i>	<i>10,000</i>
<i>Total</i>	<i>46,447</i>
Préstamos por cobrar	31,000
Capitalización real	15,447

Fuente: Información obtenida del presidente de la Caja, no se realizó análisis de los libros contables

Recuadro 2: Proyecto Tienda de Insumos

Monto : L. 88,160.00

Nº de Socios: 10

Descripción del proyecto

Este proyecto surgió como iniciativa de un grupo de productores y técnicos de la EDR, con el objetivo de ofrecer en la comunidad de Fraternidad la existencia de insumos agrícolas a precios razonables.

Inician funciones en el mes de diciembre del 2002 con un capital inicial de L. 88,160.00 con la participación de 10 productores quienes fueron capacitados por técnicos de la EDR contratada por PRONADEL en los siguientes aspectos:

- Organización
- Elaboración de reglamentos internos
- Control de inventarios
- Contabilidad básica
- Medio Ambiente
- Capitalización y Sostenibilidad
- Administración

El convenio de devolución de préstamo no contempla pago de intereses porque el fondo fue gestionado al comité gerencial comunitario (posteriormente EGL en Noviembre 2002), instancia que no manejaba el concepto de capitalización como compromiso de ejecución. El plazo de devolución acordado es 4 años, con cuotas anuales que no están definidas.

Hasta la fecha la tienda ha dado 1.5 vueltas al capital inicial, los fondos son manejados en una cuenta bancaria con un saldo actual L. 10,000.00. El precio de los insumos se modifica de acuerdo a la oferta sobre la base de la demanda, el socio tiene un descuento del 5%.

Recuadro 3: Proyecto Gallina Ponedoras

Monto L 42,245.00

N de Socios: 10 (7 mujeres y 3 hombres)

Descripción del proyecto

Este proyecto surge como iniciativa de un grupo de mujeres con una visión empresarial, es la primer experiencia de mujeres como gestoras directas de un proyecto productivo. El inicio del proyecto fue en el mes de Diciembre del 2002 con la participación de 10 socios.

El convenio de devolución de préstamo no contempla pago de intereses porque el fondo fue gestionado al comité gerencial comunitario (posteriormente EGL en Noviembre 2002), instancia que no manejaba el concepto de capitalización como compromiso de ejecución. El plazo de devolución acordado es 5 años, con cuotas anuales que no están definidas.

La EDR contratada por PRONADEL apoyó al grupo en la implementación del proyecto, compra de insumos, compra de aves y capacitación inicial para llevar registros de entradas y salidas, control de ventas y otras capacitaciones como:

- Organización
- Elaboración de reglamentos internos
- Control de inventarios
- Contabilidad básica
- Medio Ambiente
- Capitalización y Sostenibilidad
- Administración

La inversión final fue menor a la planificada, porque se compraron la mitad de las aves (150 aves) que se había presupuestado, pero sí se construyó el galpón con capacidad de albergar las 300 aves.

Llevan 5 meses funcionando y han mantenido un equilibrio entre ingresos y egresos, el grupo funciona organizadamente, las actividades de manejo se realizan mediante una calendarización, la utilidad generada durante los primeros 28 días fue de L1,208 restándole la depreciación de las aves e infraestructura, como también el alimento consumido durante esos días.

El monto a cancelar a la EGL es L. 28,000 en un plazo de 5 años, en cuotas anuales a partir del año 2003. El primer pago fue de L.5,000.00 en el mes del 2003.

Recuadro 4: Proyecto Molino de Hacer Masa

Monto L. 24,000.00

Socios: 7 mujeres

Descripción del proyecto

La iniciativa surge de un grupo de mujeres sin la participación de la EDR, por la necesidad de tener acceso a un servicio más eficiente ya que actualmente existe otro molino que no presta un buen servicio dentro de la comunidad.

Este proyecto se gestionó a través de la EGL, por lo que es el primer proyecto que la capitalizará con un 12%

anual sobre saldo del préstamo.

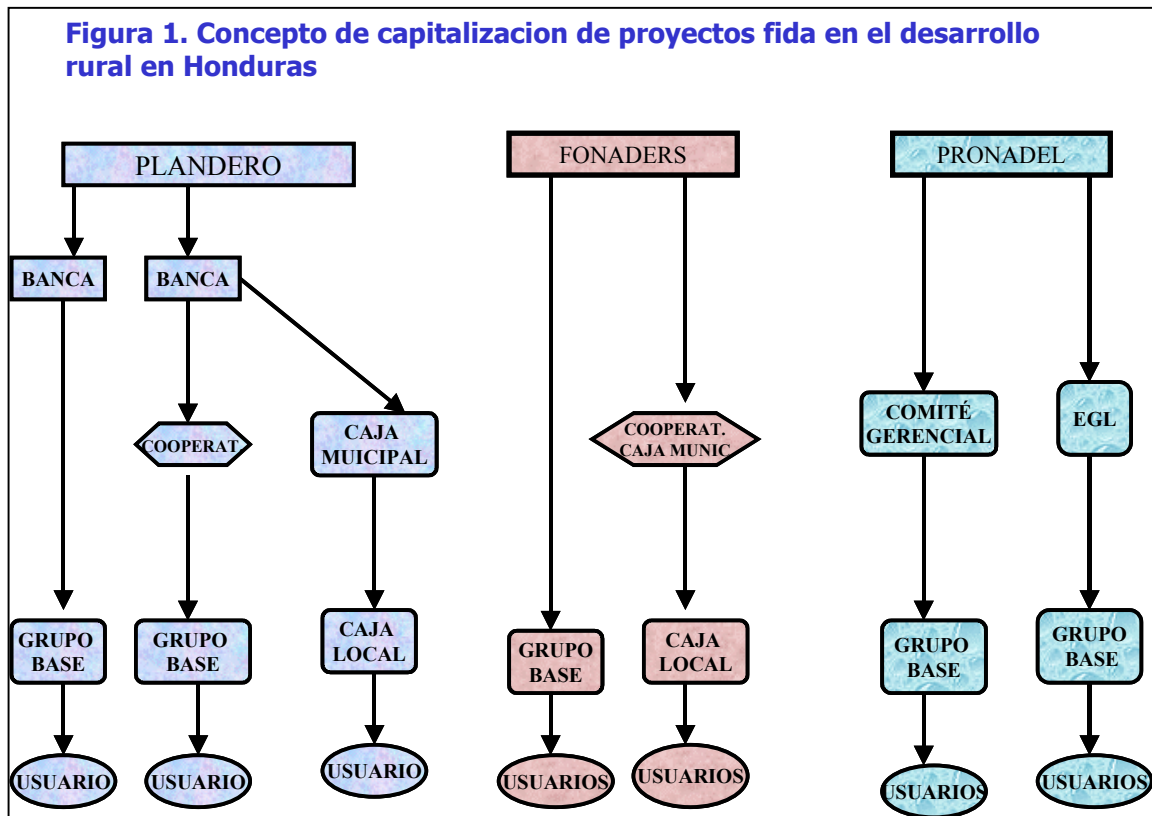
El capital para el financiamiento de este proyecto fue la suma del pago de la primera cuota de la caja rural (L.10,000.00) y el excedente del proyecto de gallinas ponedoras (L. 14,000.00).

El proyecto inicia su funcionamiento en abril del 2003, no ha tenido apoyo técnico por parte de la EDR debido a que finalizó el contrato entre la consultora y el PRONADEL en el mes de marzo del 2003.

4.2 La situación institucional (PLANDERO - FONADERS – PRONADEL)

El PLANDERO fue uno de los proyectos que tuvo su influencia en tres departamentos de la región del Occidente del país, Copan, Lempira y Ocotepeque. La finalidad fue la de financiar proyectos productivos, microempresariales y el equipamiento de las EDR`s; se trabajaba con la modalidad de transferir en primera instancia los recursos financieros al sistema bancario como un ente de intermediación, bajo un convenio de administración de fondos debidamente firmado y acordado entre ambas partes. La transferencia de los fondos por parte del sistema bancario hacia los grupos base se realizaba previo análisis hecho por representantes del Banco y del Programa a cada una de las solicitudes.

Durante la ejecución del Programa surge una nueva modalidad de organización, las Cooperativas y cajas municipales de ahorro y crédito, las cuales hacen las gestiones de financiamiento ante el sistema bancario, seguidamente estas lo transfieren a los grupos y estos a los beneficiarios. En toda la cadena se da un proceso de capitalización (ver figura 1).



El resultado en capitalización sólo en los bancos, producto del modelo de funcionamiento de PLANDERO, fue de 27 millones de Lempiras, que en la actualidad se encuentran inmovilizadas junto al capital inicial de 16 millones de Lempiras en el sistema bancario a la espera de una decisión del Gobierno⁹.

El FONADERS nace como un programa post-mich,¹⁰ el año 2000 apoyando a proyectos de carácter social y productivos. Debido a la emergencia existente en el país por el huracán el programa establece convenios directos con las comunidades como una forma de aumentar la velocidad de la transferencia de los recursos a los usuarios, de esta manera, no se contempla inicialmente el apoyo y fortalecimiento de organizaciones intermedias que permitieran la capitalización de los fondos colocados por el programa. Así el diseño de capitalización planteado por FONADERS no tiene un sustento de institucionalidad del mismo, los convenios que soportan el traspaso de los recursos a los proyectos productivos contiene un vacío legal que impide determinar quien es el dueño de estos aportes y quién el responsable de recuperarlos. En este esquema la única instancia que logra capitalizar son las cajas locales de ahorro apoyadas por el FONADERS, como ejemplo de ello el caso que sistematizamos en el recuadro 1.

⁹ Comunicación personal de Ingeniero Pedro Cruz

¹⁰ Huracán que afectó a Honduras en octubre de 1998

FONADERS en un segundo momento cambia sus procesos, formando los Comités Gerenciales Comunitarios, que nacen con el rol de coordinar los proyectos que presentaban los representantes de las organizaciones de la comunidad, como el presidente del patronato comunal y juez de policía entre otros¹¹. Cuando ya se encuentra este modelo funcionando a nivel de las comunidades el gobierno de Honduras firma un nuevo préstamo para ampliar el FONADERS el cual se llamara en adelante PRONADEL¹².

4.3 Las Empresas de Desarrollo Rural y su relación con el apoyo a la capitalización

Desde el mes de Junio, 2000, bajo la supervisión y contratación del FONADERS y, hasta el mes de marzo, 2003; bajo la supervisión y contratación del PRONADEL se han realizado tres contratos de asistencia técnica con dos diferentes Empresas de Desarrollo Rural (EDR).

La primera EDR, denominada DIA, fue la responsable de levantar un diagnóstico comunitario durante un período de 6 meses, con el objetivo de identificar necesidades y oportunidades de las comunidades. Luego de este diagnóstico se conforman los grupos de interés sobre la base de dos grandes tipos de proyectos: los productivos y los de carácter social. Los proyectos presentados por los grupos son financiados por el FONADERS, el que traspasa los fondos en forma directa a los beneficiarios. La EDR da seguimiento y apoyo a la ejecución de los proyectos con el trabajo en terreno de dos facilitadores por municipio, que por contrato se deben establecer en la zona del proyecto, sin una preocupación por el apoyo en sistemas de recuperación y capitalización de fondos, a menos que el proyecto fuere una Caja rural. El contrato de DIA tiene una duración de 9 meses, finalizando sus operaciones en el mes de Marzo, 2001.

En el mes de Mayo, 2001, se firma contrato de asistencia técnica entre el FONADERS y la EDR denominada CELTA, que tiene como actividades de arranque la liquidación de los proyectos en ejecución desde el año anterior, además debe realizar planes de desarrollo comunitario para levantar las demandas productivas de la comunidad, elaboración de perfiles de proyectos de carácter productivo, el proceso de capacitación y fortalecimiento organizacional, asistencia técnica productiva y de manejo administrativo de los fondos asignados a la Caja Rural. Una de las preocupaciones fue la de apoyar la creación de los Comités Gerencial Comunitario. No hay obligación de diseñar y apoyar un sistema de recuperación y capitalización de los proyectos, por lo tanto, el modelo de capitalización continúa siendo exclusivo de la Caja Rural. El contrato de asistencia obliga a la EDR a disponer de dos técnicos por municipio, quienes deben residir en la zona del proyecto. El contrato de CELTA tiene una duración de 12 meses, finalizando sus operaciones en el mes de Mayo, 2002, cuando PRONADEL ya había iniciado su operación.

¹¹ Libro de actas del CLAP, acta No 3 pag 10

¹² Diario oficial la gaceta 2 de Agosto del 2001 Num. 29-545

5 PROCESO DE INTERVENCIÓN

5.1 Los procesos ocurridos en la comunidad

Las EGL son concebidas por el PRONADEL como instrumentos para promover el desarrollo rural sostenible, cuyo accionar es permanente. Esta estructura podría llegar a ser el modelo de sostenibilidad para el financiamiento de las comunidades a través de la canalización, administración y capitalización de fondos transferidos por el Programa a los grupos de base¹³.

La Estructura de Gestión Local (EGL) nace en la comunidad de Fraternidad a partir del Comité Gerencial Comunitario (CGC), que es una instancia organizativa creada por el FONADERS para el traspaso de fondos desde el Programa a los Grupos Base durante el año 2001.

La EGL de esta comunidad nace en el mes de noviembre del 2002, y esta constituida por una Junta Administradora, una Junta de vigilancia y los comités de crédito y de comercialización, además de los representantes de las Juntas Directivas de los tres Grupos de Base en funcionamiento.

La EGL ha sido capacitada por CELTA¹⁴, que es la empresa de asistencia técnica contratada para la comunidad, en el manejo administrativo del proceso de préstamo y cobro, lo que se traduce en el manejo de libros de entrada y salida, documentación de créditos, reglamentos de operación y elección de autoridades¹⁵.

Uno de los primeros cambios de la EGL en relación a los CGC, es que ahora los proyectos que son financiados por el Programa a través de la EGL deberán comprometer el pago de los fondos con un margen de utilidad. La EGL en principio estimó que la tasa de capitalización sería de un 8% anual sobre saldo de la deuda. Sin embargo, en el mes marzo de 2003, en un encuentro de EGL's municipal se llegó a un acuerdo de nivelación de tasas, estableciendo un 12% anual sobre el saldo de la deuda.

La EGL, dentro del proceso de preparación para la operación abrió una cuenta de ahorro con firma mancomunada del presidente, el tesorero y un facilitador de enlace del PRONADEL en la Cooperativa Mixta Ocoatepeque Ltda. Esta cuenta le genera a la EGL un interés del 0,85% mensual sobre un promedio de saldo diario.

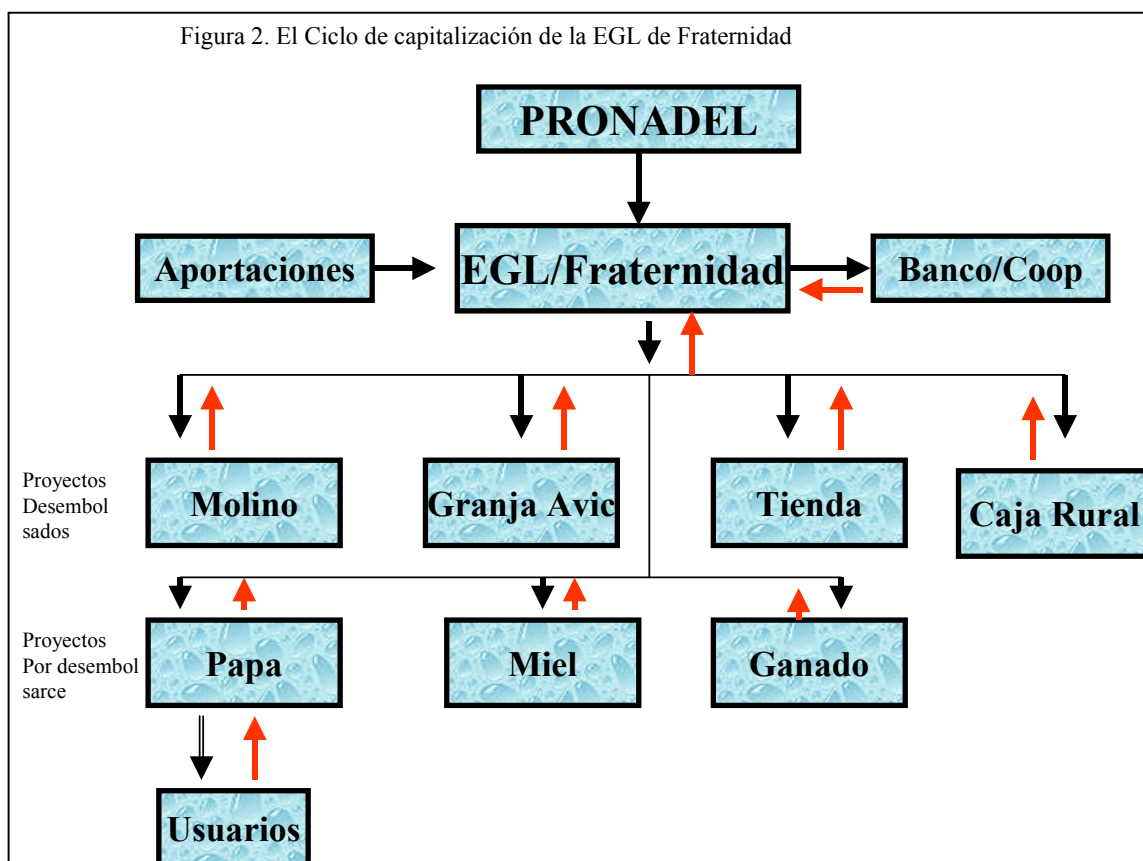
La EGL hereda de la gestión anterior tres proyectos ejecutados por Grupos de Base: (a) la Caja rural que surgió del FONADERS; (b) dos proyectos que estaban convenidos y aprobados por la CGC, pero que no habían sido ejecutados: la granja avícola y la tienda de

¹³ Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG). Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADEL) y Programa de Desarrollo Local (PRONADEL). Estrategia de Capitalización. S/f. Sin autor. Mimeografiado. 24 p.

¹⁴ Consultores Técnicos Agropecuarios Empresariales y Legales (CELTA)

¹⁵ Contrato de prestación de servicios PNUD - PRONADEL - CELTA

insumos, de los cuales sólo obtendrá compromisos de retorno de capital sin mantenimiento de valor y sin capitalización (ver figura 2).



En el período de funcionamiento de la EGL se han aprobado, pero no desembolsado y ejecutado, tres proyectos: cultivo de papas; producción de miel y ganado. Estos proyectos serán financiados por PRONADEL y están comprometidos a realizar la devolución total de los préstamos más el 12% anual sobre saldo de la deuda en diferentes periodos de pago a la EGL. Es decir, al final de este periodo (que varía de 2 a cinco años) la EGL habrá capitalizado sobre este capital.

Además, durante la vida de la EGL se ha aprobado un proyecto por una vía especial, que consiste en el financiamiento con capital propio que se origina en dos fuentes: (1) la primera cuota de amortización de la Caja rural y (2) remanentes del proyecto granja avícola que no utilizó todo el capital aprobado para su ejecución. Estos fondos financian el proyecto molino (ver recuadro 4), que a su vez se compromete a devolver el dinero con sus respectivos intereses de capitalización y mantenimiento de valor.

Un resumen de los proyectos en ejecución y comprometidos, los flujos de pago y plazos de vencimiento se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Monto de la inversión de los proyectos, plazos de pago y aportación para capitalización.

Proyecto	Monto inversión	Año implementación	Plazo de pago	Suma de pagos a la fecha	Capitaliza	Margen de nominal de ganancia EGL
Caja Rural	51.190	2000	5 (a partir del 2003)	10.000	NO	0
Gallinas ponedoras	28.000	2002	5 años	5.000	NO	0
Tienda de insumos	88.160	2002	4 años	0	NO	0
Molino	24.000	2003	5 años	0	SI	12% anual sobre saldo
Cultivo de papas	229.628	pendiente	7 meses	No corresponde	SI	1% mensual
Ganado	164.945	pendiente	pendiente	No corresponde	SI	12% anual
Producción de miel	55.775	pendiente	pendiente	No corresponde	SI	12% anual

Elaboración propia a partir de información de terreno

5.2 La institucionalidad durante la ejecución (PRONADEL)

PRONADEL nace como un Programa de apoyo a proyectos productivos en las comunidades de su área de influencia. Éstos proyectos deben ser capaces de generar rentabilidad suficiente para permitir la devolución de los fondos invertidos, con su respectiva capitalización.

El diseño operativo ignora la banca como un intermediario en la ejecución del Programa, pero – tal vez la decisión más errada - también a las cooperativas y otras entidades financieras ya existentes en la zona, capacitadas y fortalecidas por el PLANDERO. Lo anterior implica que el PRONADEL no utilizó, pero tampoco creo en su inicio, una institucionalidad que permitiera operativizar el concepto de capitalización.

Durante la ejecución el Programa toma los CGC organizados por el FONADERS, como instancias posibles de captar la capitalización de los fondos. Este diseño se encuentra con un problema, las CGC no nacieron para capitalizar, sino que para distribuir, como se explicó anteriormente.

Ante el vacío institucional nace un concepto, las Estructuras de Gestión Local (EGL), que como hemos visto al poco andar pasan de concepto a instancia funcional compitiendo con las que ya existían en las comunidades (ver figura 1). Como resultado, PRONADEL vuelca

todo su esfuerzo operativo en fortalecer a las EGL para dar sustento a su apuesta institucional.

5.3 La Empresa de Desarrollo Rural y su relación con el apoyo a la capitalización

En el mes de Agosto, 2002 – a seis meses de finalizado el anterior contrato – la EDR CELTA firma un nuevo contrato de asistencia técnica con el PRONADEL, que la obliga a disponer de dos facilitadores por municipio que residen en la zona del proyecto. La actividad principal de la EDR gira en torno al apoyo que se debe prestar a la organización, para que transite desde los Comités Gerenciales Comunitarios hacia las llamadas Estructuras de Gestión Local, que como se ha indicado son instancias de gestión de recursos económicos y capitalización de fondos. El segundo contrato de CELTA tiene una duración de 7 meses, finalizando sus operaciones en el mes de Marzo, 2003, cuando PRONADEL ha financiado dos proyectos productivos y tiene en cartera otros tres.

La EDR en el proceso de fortalecimiento y capitalización de las EGL logra organizar los procedimientos contables y administrativos mínimos para sustentar los esquemas de intermediación financiera. Lamentablemente su contrato culmina en el momento en que se estaban desarrollando el mayor número de operaciones de financiamiento.

5.4 Comentarios en torno al proceso

Los procesos de capitalización de la EGL se han visto fuertemente afectados por el continuo cambio institucional y estratégico. Dos son los principales problemas: (1) que las EGL se transforman de un concepto a una estructura funcional, sustituyendo – y por lo tanto compitiendo – con organizaciones ya existentes. En vez de sinergia, divide fuerzas y (2) las EGL y en ultimo termino PRONADEL, deben hacerse cargo de la herencia de FONADERS, que asigno recursos en las comunidades sin un diseño claro de capitalización.

El en caso de Fraternidad la capitalización de la EGL se ha realizado sobre la base de la descapitalización de la Caja rural. En efecto el único proyecto que ha retornado parte de los recursos transferidos por FONADERS ha sido ella. Este situación se reflejada en la contabilidad de la Caja presentada en el cuadro 1.

Del mismo cuadro 1, se desprende que la EGL recién inicia su proceso de recuperación de fondos y capitalización hacia el año 2005, con el pago de las primeras cuotas de amortización del proyecto molino.

Queda por responder por qué la Caja existente en la comunidad no fue elegida para operar como la Estructura de manejo de los recursos asignados por el PRONADEL en la comunidad. A nuestro juicio, esta fue una buena decisión, como argumentaremos más adelante.

Como se puede observar en la figura 2, la cartera de proyectos de la EGL es diversificada, hay proyectos agrícolas, pecuarios, de servicios y de transformación con diferentes plazos de retorno del capital lo que permite suponer un riesgo razonable. Sin embargo, en contrapartida, se observa una importante concentración de recursos en el proyecto de papas, representa el 36% de la cartera asignada, lo que aumenta considerablemente el riesgo de capitalización de la estructura.

Por las exigencias del Programa de financiamiento de proyectos productivos grupales, la cartera de clientes de la EGL tiende a ser la de los productores de mayor potencial de la comunidad. De otro lado, la naturaleza de la Caja hace que sus clientes principales sean los de menores ingresos de la comunidad. Esto nos lleva a una reflexión y a un supuesto. La reflexión dice que con la obligación de devolver los fondos transferidos del FONADERS a la Caja, y de ésta a la EGL, lo que se puede estar haciendo es un traspaso neto de recursos desde los pobres a los de mayores recursos de la comunidad. El supuesto es que si se hubiere elegido a la Caja como EGL, los recursos disponibles en la comunidad habrían finalmente sido utilizados en su mayoría por los productores de mayores recursos.

Los procesos de contratación de las EDR's tienden a disminuir la presencia de facilitadores en las comunidades debido a la menor duración de los contratos. Desde contratos anuales a contratos de 7 meses de duración, con el agravante de un creciente desfase entre un contrato y el otro, que en el caso de la comunidad de fraternidad alcanza a los 3 meses. Esto trae consecuencias en la continuidad y consolidación de la EGL y los proyectos que se están iniciando su ejecución.

6. SITUACIÓN FINAL O ACTUAL

La EGL tiene una cartera de 7 proyectos, de los cuales 4 se encuentran en ejecución y tres en proceso de financiamiento. El proceso de capitalización propiamente tal, es decir, recuperación del préstamo y una tasa de interés por sobre la devaluación se dará solo en los proyectos negociados a partir de abril de 2003 (ver cuadro 1 y figura 2).

PRONADEL se encuentra consolidando los procesos de intervención implementados a partir del año 2002, con una importante corrección, la creación de nuevas organizaciones sólo se realizará en los lugares donde no existen. En el caso de la comuna de Fraternidad el Programa continuará fortaleciendo la EGL existente, otorgando nuevos financiamientos y apoyo técnico.

A dos meses de haber terminado contrato entre PRONADEL y CELTA, aun no hay definición de la empresa consultora que prestará sus servicios de asistencia técnica en la comunidad de Fraternidad. Se estima que los contratos de PRONADEL con las EDR estarán en vigencia a partir de junio de 2003.

7. LECCIONES APRENDIDAS

1. Para implementar un Programa que busque la recuperación de los fondos y su capitalización para reinvertir en la comunidad, se debe primero asegurar la existencia de estructuras locales capaces de soportar los sistemas que se requieren para el manejo de los fondos. De no existir organizaciones locales para ser fortalecidas, es necesario la formación y consolidación de una.
2. La información debe ser socializada a todos los niveles y el Programa se debe asegurar que todos los actores han comprendido completamente las implicancias de los reglamentos que sostienen los apoyos. Por lo tanto, se debe implementar un sistema que permita evaluar continuamente el tipo de información que maneja cada actor, y el nivel de comprensión de las implicancias de la misma.
3. La validación en el campo de los instrumentos diseñados por el Programa debe ser una obligación antes de ser masificados. Esto implica ajustar los planes, programas, modelos de organización y asistencia técnica a las condiciones de las comunidades y su entorno que se desea intervenir.
4. El constante cambio de estrategias, diseños, terminología, etc., afecta la comprensión y la necesaria conceptualización de lo que se busca con el Programa por parte de los diferentes actores del mismo, impactando negativamente el logro de las metas. Es necesario evaluar los costos y beneficios de la adaptación de los modelos de intervención, esto implica que una adaptación del Programa tiene sentido sólo cuando los beneficios esperados del cambio son mayores que los costos esperados del mismo.
5. El diseño de instrumentos financieros que implique la existencia de muchos niveles de estructura encarece el crédito al usuario final. Por lo tanto, es necesario buscar un equilibrio entre agregación hacia arriba y costo del crédito.

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

8.1 Conclusiones

1. El modelo de capitalización a través de las EGL no se ha consolidado, la existencia de diferentes tipos de acuerdos de financiamiento en las comunidades, junto con un diseño forzado de la organización son los diferentes elementos que explican esta situación.
2. El desfase entre un contrato y otro de asistencia técnica afecta el desempeño y consolidación de la EGL, la implementación de nuevos proyectos, el seguimiento de

las inversiones ejecutadas por los grupos de base y la presencia del Programa en la comunidad.

3. El desfase entre la aprobación y el financiamiento de un proyecto compromete su éxito, hasta tal punto que pueda requerir un replanteamiento, afectando el riesgo y la capitalización potencial de la EGL.

8.2 Recomendaciones

1. Para asegurar la continuidad de la Caja de la comunidad de Fraternidad se recomienda al PRONADEL que busque la manera de liberar de la obligación del pago del capital semilla a la EGL. Esto debido a que la Caja es en esencia un modelo de capitalización exitoso que se debe fortalecer. Además, se debe definir el rol de la Caja y la EGL en relación al crédito en la comunidad. Proponemos que la caja se focalice en el micro crédito y la EGL al financiamiento de proyectos productivos grupales.

9. HALLAZGOS

1. El PRONADEL ha apoyado la creación de un gran número de EGL's en un radio de acción no mayor a 1 kilómetro.
2. Las EGL's del municipio acordaron una tasa de recuperación pareja de 1% mensual sobre el saldo del capital.
3. La cooperativa mixta Ocotepeque Ltda. Coloca 4 millones de lempiras en los municipios de Fraternidad y Dolores en créditos que son utilizados en diferentes actividades.
4. La EGL de Fraternidad financio un proyecto productivo por medio de los ingresos propios, derivados del pago de la primera cuota de la Caja rural y el remanente de la inversión en otro proyecto (proyecto molino).
5. La comunidad cuenta con capital humano suficiente para manejar eficientemente estructuras de financiamiento como los de la EGL y la Caja rural.