

---

# 11 razones *para el posible fracaso de un* **Fondo Rotativo**

*Walter Milligan  
nogub-cotesu*



Reflexiones para el desarrollo rural'

Octubre - 1994

---

*"Parece ser característica de la naturaleza humana que la gente aprende más efectivamente de errores-tanto propios como ajenos-que de éxitos. Revelar nuestros errores puede ser penoso, pero debemos hacerlo para que otros puedan evitarlos".*

Rolando Bunch  
*Dos Mazorcas de Maíz: Una guía para el mejoramiento agrícola orientado hacia la gente.*  
Vecinos Mundiales, Oklahoma. 1985

## Introducción

El presente documento busca explicar algunas de las razones por las cuales se han producido fracasos con Fondos Rotativos destinados al apoyo de las actividades agropecuarias del pequeño productor campesino. Algunos de los puntos desarrollados pueden servir para un análisis más general, pero sin duda los Fondos Rotativos para comercialización o de apoyo a la micro-empresa urbana tienen otras particularidades.

El análisis se basa no sólo en experiencias de ONGs, sino también en la de otro tipo de instituciones que implementan Fondos Rotativos de apoyo a la producción agropecuaria campesina, y se refiere principalmente a la zona del Altiplano y los valles interandinos de Bolivia.

Se formularán generalizaciones para las cuales indudablemente existen excepciones; además no se consideran todas las experiencias.

Deliberadamente se pone el acento en los problemas, y se pretende que el documento logre en el lector un cuestionamiento que ayude a no repetir errores y a mejorar el servicio de Fondo Rotativo.

Queremos expresar nuestro agradecimiento a los colegas y amigos, cuyas sugerencias permitieron mejorar el documento luego de una primera versión. Sin embargo no consideramos ésta como una versión definitiva; al contrario, está abierta a complementaciones y ajustes.

Fotos: © Daniel Caselli / NOGUB

*Las opiniones venidas son personales y no representan necesariamente una posición institucional*

---

# 11 razones para el posible fracaso de un Fondo Rotativo



## 1. La propiedad sobre el Fondo Rotativo no es clara

Todos estos fondos han sido constituidos con donaciones de agencias de cooperación externa; excepcionalmente se trata de créditos. A partir del hecho que "el dinero ha venido a nombre de los campesinos" se crea una cierta ambigüedad sobre la propiedad del Fondo Rotativo. Evidentemente ha venido para los campesinos, pero es la institución quien los ha solicitado, y quien tiene la responsabilidad sobre la administración y los informes a la financiadora.

El hecho que se trate de fondos donados no debe

impedir tener claridad sobre la propiedad de los mismos. Otra cosa sin duda es el impedimento para "lucrar" con estos recursos, dada su calidad (generalmente de donación) y el estatuto jurídico de las instituciones que los promueven (sin fines de lucro).

Algunos de estos fondos son co-administrados con las organizaciones de base y tienen el propósito de alcanzar la autogestión campesina del mismo, lo que obscurece aún más la pertenencia o propiedad del Fondo Rotativo, introduciendo además una práctica dañina de juez y parte en un tema tan delicado como el de cobrar deudas. La consecuencia es que no queda claro quién (y con qué autoridad) debe cobrar los préstamos.

---

## 2. La organización campesina no está diseñada para manejar créditos

Como se ha mencionado, algunas instituciones plantean una cogestión o gestión (administración) campesina del Fondo Rotativo.

En la gran mayoría de las comunidades campesinas existe una buena y tradicional organización social (generalmente sindicato), que cumple con relativa eficiencia tareas de relacionamiento y representatividad de las necesidades de la comunidad. Añadirle funciones como la administración de un Fondo Rotativo puede debilitarla y hasta llevarla a la crisis.

Puede argüirse que una organización social es un ente creado por la necesidad colectiva de administrar recursos. De hecho así es en las comunidades campesinas, pero un otro problema está en la debilidad de la estructura y la insuficiente capacidad de gestión-administración. La falta de una contabilidad adecuada (el manejo de un Fondo Rotativo es muy exigente en este aspecto), puede conducir a conflictos internos y acusaciones entre la dirigencia y la base, aunque no necesariamente se registren malversaciones o robos.

Parecería entonces que la respuesta está en la creación de organizaciones, económicas, pero la experiencia tampoco es positiva. En general tienen las mismas dificultades señaladas para la organización social. Las excepciones corresponden, sobre todo, a las organizaciones económicas de segundo grado.

Debemos remarcar que nos referimos a la administración de un Fondo Rotativo por parte de una organización de base, y no a la organización como destinataria del crédito.

Pero además, más, allá del tema del crédito, conviene señalar otro riesgo en la creación de organizaciones económicas aisladas de la organización social: creadas en su mayoría por las instituciones y dotadas de importantes recursos, en algunos casos entran en com-

petencia con la organización social (poder tradicional) y dividen a la comunidad.

## 3. El Fondo Rotativo es sólo una parte de una diversidad de acciones

La mayoría de las instituciones ejecutan una diversidad de acciones (asistencia técnica, capacitación, etc.) donde el crédito constituye una actividad complementaria. Así, el éxito o fracaso del proyecto no se mide por los resultados del crédito, sino por el fortalecimiento de la organización, el mejoramiento de la producción, la diversificación agrícola, etc.

En esta diversidad, las posibilidades de especialización son mínimas. Muchas veces se exige a los extensionistas la tarea de manejar créditos sin que cuenten con la preparación para ello, pues se considera que el manejo del crédito no requiere de especialistas.

Normalmente los extensionistas elaboran el proyecto, realizan la asistencia técnica, otorgan el crédito y deberán cobrar; en otras palabras, aquí también se introduce una doble relación: por una parte entre cooperante-beneficiario, que pretende ser horizontal, y por otro entre cobrador-prestatario, que es vertical.

Así, no solamente los extensionistas, sino la propia institución no discrimina la función crediticia de la de promoción, y generalmente privilegia la segunda en desmedro de la primera.

## 4. Las otras actividades son gratuitas o están subvencionadas

Si el apoyo en infraestructura, en asistencia técnica, en capacitación, etc. que imparte la institución es gratuito o subvencionado, resulta difícil para muchos pres-

---

tatarios comprender que el "crédito" (la semilla, los fertilizantes, algunas herramientas, etc.), proporcionado por la misma institución, tenga que pagarse.

## 5. Se confunde subvención con crédito

A pesar de tener propósitos diferentes, muchas veces el Fondo Rotativo acaba en una subvención a la producción agrícola.

No está en cuestión el principio de una subvención. Donde ésta se justifica es más conveniente explicitar este propósito, el tiempo de duración, etc.; y no es recomendable entonces constituir un Fondo Rotativo.

Existen zonas, sobre todo en el Altiplano, donde la producción agrícola es muy limitada y de alto riesgo; por lo que parece más indicado subvencionar la infraestructura productiva (sobre todo riego y conservación de suelos).

En cambio, existen otras actividades campesinas que sí pueden sostener créditos. El crédito de libre disponibilidad ha develado varias de ellas. Por ejemplo el engorde de ganado.

## 6. Con el Fondo Rotativo se busca introducir innovaciones técnicas que no están validadas a nivel campesino

Muchas veces el Fondo Rotativo es utilizado como una estrategia para introducir una propuesta técnica de producción (los famosos paquetes). Es decir, que sólo se da crédito a los campesinos que aplican las recomendaciones técnicas de la institución.

La mayoría de estos paquetes son el resultado de investigaciones en Estaciones Experimentales o de

recomendaciones técnicas a nivel teórico, y no están validados a nivel campesino.

Generalmente estos paquetes son más caros que los que maneja el campesino y demandan mayor uso de fuerza de trabajo. No se contempla la disponibilidad de mano de obra de la familia campesina ni la capacidad económica para hacer sostenible la nueva producción. Se supone que la rentabilidad del paquete es tan alta que permitirá ahorros para la reinversión.

Por otra parte, la inyección de recursos adicionales para la explotación del suelo y el agua, puede implicar una ruptura del frágil equilibrio ecológico en las zonas de intervención, lo que pone en cuestión la sostenibilidad del sistema.

Para explicar carteras morosas, muchos informes abundan en justificativos por la incidencia negativa de fenómenos naturales. Además de estar concentrados, los cultivos introducidos con el Fondo Rotativo son más susceptibles a las plagas, heladas, granizada o sequía. Algo similar sucede con la introducción de animales mejorados.

Finalmente, pocas veces se contempla que la comercialización de la producción se debe realizar en un mercado y a escala poco conocidos.

Muchos fracasos se explican por la propuesta técnica que acompaña al Fondo Rotativo, y no por el crédito en sí.

## 7. No queda claro quién asume el riesgo

Como la propuesta técnica ha sido realizada por el ingeniero, el campesino, aunque haya descuidado sus compromisos de trabajo, eludirá la responsabilidad a la hora del fracaso.

Qué producir, cómo producir, cuándo hacerlo y para qué producir son preguntas a las que normalmente el

---

campesino responde con una lógica de sobrevivencia antes que una lógica orientada al mercado.

Se sabe que el campesino andino no apuesta a un solo cultivo, no siembra en una sola fecha, ni en un solo lugar. Esta diversidad es también parte de su estrategia, de ahí su resistencia a innovaciones que concentran la producción. Frecuentemente los técnicos se quejan de que el campesino no destina el tiempo necesario ni sus mejores terrenos a la propuesta productiva del Fondo Rotativo.

En consecuencia, la familia campesina no rechazará la innovación propuesta, pero la integrará a su propio sistema que combina las labores agropecuarias con otros trabajos inclusive fuera de la comunidad. Algunos campesinos se refieren al Fondo Rotativo como una "yapa" (propina, adición), es decir algo más que llega a la comunidad y que hay que aceptarlo como tal.

## 8. Se favorece la producción colectiva frente a la tradicional producción familiar

Algunos de estos Fondos Rotativos obligan al campesino a asociarse para producir, cuando tradicionalmente esta tarea se realiza de manera familiar.

Muchas veces el campesino se asocia para obtener el crédito (sobre todo cuando se trata de insumos), para luego realizar la producción a nivel familiar.

También se puede señalar que el campesino no siembra cualquier día. Los días indicados para la siembra se deciden en base a la observación del clima imperante y la posición de los astros. Esos días son dedicados a la siembra en la parcela individual familiar: la siembra con el Fondo Rotativo comunal puede esperar.

Existen casos donde el interés del campesino que proporciona la tierra para la producción colectiva, está en la posibilidad de aprovechar luego individualmente la fertilización del suelo en la próxima campaña agrícola.

## 9. Se establecen carteras pequeñas con costos administrativos altos

Por sus características, el pequeño crédito implica costos administrativos altos que requieren de un volumen grande de cartera para cubrirlos.

La proliferación de pequeños Fondos Rotativos, mayormente focalizados en un ámbito geográfico limitado, no permite cubrir los gastos fijos mínimos necesarios para su administración.

Además, una gran mayoría de los Fondos Rotativos realizan sus créditos, y a veces inclusive sus recuperaciones, en especie. Este procedimiento encarece aún más los costos, ya que supone gastos adicionales por la adquisición y el transporte de insumos, el almacenamiento pre y post cosecha, y la necesidad de una administración más complicada. Normalmente estos costos no se contabilizan, ya que constituyen parte de las actividades subvencionadas del proyecto.

Adicionalmente, existen casos donde el producto recuperado no es de primera calidad, reduciendo el monto real recuperado; y si añadimos las mermas en el almacenamiento (por pudrición, pérdida de humedad, o simplemente sustracción), una rápida descapitalización del Fondo Rotativo será difícil de evitar.

## 10. Se fijan tasas de intereses muy bajas o no existen

Bajo el justificativo de facilitar el acceso campesino al crédito y considerando la debilidad de su economía, muchos de estos Fondos Rotativos operan con tasas muy bajas de interés o tasas cero. Los costos de operación, costo de riesgo y costo financiero (que por tratarse de fondos donados normalmente es cero), están subvencionados, lo que crea una total dependencia con la institución que realiza la subvención y compromete las posibilidades de sostenibilidad del servicio.

---

## 11. Hay poca preocupación por las garantías

Como se trata de créditos que comprometen la intervención en el uso de los recursos tanto del prestamista como del prestatario, en la mayoría de los casos no se trabajan adecuadamente las garantías del mismo. Se supone que la garantía está en el éxito del proyecto, pero como se señaló no es muy claro sobre quién recae la responsabilidad del éxito o el fracaso del mismo, ni quién asume efectivamente el riesgo.

En general las garantías son solamente solidarias: Se asume que el grupo va a ejercer presión. Pero, no se debe olvidar que también puede haber resistencia solidaria. Existen ejemplos de esto.

## Conclusiones preliminares

Con seguridad, existen otras razones que explican el fracaso de un Fondo Rotativo. Por ejemplo, el severo proceso inflacionario de los años pasados fue la principal causa de la desaparición de varios Fondos Rotativos; o la falta de preocupación por reglas claras (procedimientos, metodología, controles, etc.) de parte de las instituciones que administran Fondos Rotativos (créditos). En fin, el lector interesado puede agregar más razones, o cuestionar las mencionadas aquí, y así contribuir al propósito de este documento.

Gran parte de los problemas anotados en este documento no son nuevos: varios han sido superados o están en proceso de superarse por las instituciones que trabajan con crédito rural en Bolivia.

Varias instituciones especializadas en crédito rural están operando con tasas de interés efectivas, garantías aplicables, volúmenes de cartera importantes (por lo menos superiores a los tradicionales Fondos Rotativos), y niveles de morosidad inferiores a los de la banca comercial y con sectores pobres. La cobertura de todos los costos que implica el crédito, es aún materia de discusión.

Esta especialización abre mayores posibilidades de un manejo profesional del crédito, y cobertura a mayor escala. Los créditos de estas instituciones no están concentrados en un rubro determinado ni en una zona geográfica específica. La diversidad y una mayor escala aportan en experiencias y distribuyen los riesgos.

Existen casos donde la institución de promoción que obtiene el financiamiento externo para el Fondo Rotativo, transfiere su manejo y administración a una entidad especializada, bajo un convenio específico; o si el volumen de cartera lo amerita, la propia institución crea una entidad especializada separada del resto de sus actividades.

La cobertura se ha expandido a otros ámbitos de la economía campesina, bajo un concepto más amplio de desarrollo rural frente al de desarrollo agropecuario.

Con los créditos de libre disponibilidad se logra que el campesino decida cuándo y en qué invertir, y en consecuencia, que asuma el riesgo. Similar situación se produce cuando los campesinos plantean la idea original del proyecto que será apoyado con crédito, lo que no inhabilita un posterior apoyo técnico por una ONG u otra institución de desarrollo. Inclusive se da el caso donde la entidad que proporciona el crédito, induce a que los campesinos decidan qué institución les prestará la asistencia técnica necesaria para realizar el proyecto.

No es suficiente evitar los errores del pasado, pero el solo hecho de hacerlo constituye ya una contribución a la creación de un sistema financiero rural, en favor de los campesinos que demandan crédito para el desarrollo de sus actividades y están en condiciones de pagarlo.

Walter Milligan  
La Paz, octubre de 1994

---

## 11 razones *para el posible fracaso de un Fondo Rotativo*

1. La propiedad sobre el Fondo Rotativo no es clara
2. La organización campesina no está diseñada para manejar créditos
3. El Fondo Rotativo es sólo una parte de una diversidad de acciones
4. Las otras actividades son gratuitas o están subvencionadas
5. Se confunde subvención con crédito
6. Con el Fondo Rotativo se busca introducir innovaciones técnicas que no están validadas a nivel campesino
7. No queda claro quién asume el riesgo
8. Se favorece la producción colectiva frente a la tradicional producción familiar
9. Se establecen carteras pequeñas con costos administrativos altos
10. Se fijan tasas de intereses muy bajas o no existen
11. Hay poca preocupación por las garantías

---

nogub – cotesu  
Programa de apoyo a Organizaciones NO-GUBernamentales, Cooperación Técnica Suiza en Bolivia  
Fax : +591-2- 39 10 98 - Casilla postal: 4679, La Paz-Bolivia - E-mail: nogub@unbol.bo

centro de información para el desarrollo - cid  
Pedro Salazar 489 (Plaza Abaroa) Tel. / Fax 329644 Casilla postal 5097 La Paz, Bolivia

---