



FIDA
FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

Comité de Evaluación – 28º período de sesiones

Roma, 11 de septiembre de 2001

ESTUDIO TEMÁTICO SOBRE LOS SERVICIOS FINANCIEROS RURALES EN CHINA

ACUERDO EN EL PUNTO DE CULMINACIÓN

ESTUDIO TEMÁTICO SOBRE LOS SERVICIOS FINANCIEROS RURALES EN CHINA

ACUERDO EN EL PUNTO DE CULMINACIÓN

I. INTEGRANTES DEL CONSORCIO CENTRAL DE APRENDIZAJE

1. El consorcio central de aprendizaje (CCA) en China abarcaba desde los organismos centrales en Beijing hasta las provincias. En Beijing, el CCA comprendía representantes del Ministerio de Agricultura, el Banco Popular de China (BPC) y el Ministerio de Hacienda (MH). Asimismo se consultó a representantes de los gobiernos de las provincias de Hunan, Jiangxi, An'Hui y Sichuan, las oficinas de gestión de los proyectos (OGP) y las federaciones de las cooperativas de crédito rural (CCR). En el estudio participaron además investigadores de la Academia China de Ciencias Sociales. El Programa Mundial de Alimentos (PMA) participó también en el consorcio de aprendizaje.

II. CONTEXTO DEL ESTUDIO

2. El estudio temático se centró en el examen del contexto institucional y la eficacia de los componentes de crédito de los préstamos proporcionados por el FIDA a la República Popular de China desde 1987, y abarcó las zonas de cuatro proyectos diferentes.

3. En el marco de los proyectos del FIDA han cambiado los métodos de prestación de crédito a las familias rurales de escasos recursos. Inicialmente, los proyectos proporcionaban esos servicios por medio de las OGP, pero últimamente se han empleado las CCR con la esperanza de que los componentes de crédito se integraran en las infraestructuras locales de financiación rural. El estudio examinó las ventajas y los inconvenientes de los dos métodos y realizó un análisis empírico de la demanda y la oferta de crédito sobre la base de los datos obtenidos de las instituciones financieras rurales y de las familias. El mencionado análisis indica que una gran proporción de las familias de escasos recursos se enfrentan a limitaciones debidas en mayor medida a la escasa disponibilidad de crédito oficial que a su poca capacidad para absorberlo. Además, esas familias no se ven limitadas por los tipos de interés de las instituciones oficiales, incluso aunque esos tipos sean superiores en cifras reales.

4. Estas conclusiones confirman que la red de CCR ofrece posibilidades de llegar a ser una institución financiera rural propiamente dicha centrada en la pobreza y revelan el amplio margen existente para el perfeccionamiento de los servicios financieros en China sobre la base del sistema de CCR. No obstante, a menos que se resuelvan algunas cuestiones pendientes en relación con la gestión pública, los préstamos improductivos y las limitaciones de las políticas, las CCR no podrán desempeñar un papel pleno por lo que hace a la prestación de servicios financieros sostenibles en las zonas rurales.

5. El estudio temático llevó a cabo una comparación de dos modelos: el crédito financiado por los proyectos distribuido por conducto de las OGP, frente al nuevo sistema con arreglo al cual el crédito es distribuido por las CCR. Es cierto, si se considera aisladamente, que el modelo basado en las OGP apoyado por los proyectos del FIDA es un sistema eficiente de prestación de crédito. Las OGP proporcionan préstamos de conformidad con planes preestablecidos, con una evaluación limitada de la capacidad de reembolso y de las actividades para las cuales se otorgan los préstamos. En contraste, las CCR conceden menos créditos relacionados con las necesidades de los prestatarios que tienen capacidad de reembolsarlos.

6. El estudio muestra que el modelo de distribución por medio de las CCR promovido por los proyectos del FIDA es, en realidad, una modificación del modelo basado en las OGP: los recursos se distribuyen por conducto de las CCR, mientras que las OGP siguen asumiendo el riesgo del crédito. Si bien el diseño de los proyectos concede a las CCR la facultad de aprobar o rechazar las solicitudes de préstamo, en la práctica esa facultad sigue correspondiendo a las OGP y los gobiernos locales.

7. Para aprovechar las oportunidades de incremento dinámico de los ingresos de las familias rurales de escasos recursos, es esencial una red reestructurada y floreciente de CCR. Será preciso hacer frente a determinadas limitaciones de índole general, como la gestión pública, el volumen de deudas impagadas acumuladas a lo largo del tiempo y otras dificultades operativas, mediante un programa de reforma bien estructurado. En definitiva, las CCR tendrán que adoptar un enfoque más flexible respecto de los criterios y procedimientos relativos a los préstamos.

III. ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS

8. Las enseñanzas extraídas en relación con la prestación de servicios financieros en numerosos países confirman que los proyectos de crédito que arrojan mejores resultados son aquellos en los que participa un proveedor de servicios financieros tan sólo y en los que, además, la independencia de dicho proveedor está garantizada.

9. En China, sería apropiado emplear un enfoque doble con objeto de llegar a las familias de escasos recursos en el marco de los proyectos del FIDA. En el estudio temático se llega a la conclusión de que a menos que el MH transfiera directamente los recursos a las CCR por conducto de sus órganos de supervisión, no es probable que las CCR estén en condiciones de actuar de manera independiente o de asumir el riesgo del crédito.

10. Debe redefinirse el procedimiento empleado para proporcionar recursos a las CCR con vistas a que la utilización de esos recursos no se vea influida por las decisiones que puedan adoptar los gobiernos locales. Asimismo debería proporcionarse financiación a título de donación a las CCR para el fomento de la capacidad, de manera tal que las cooperativas puedan incorporar a sus estrategias de préstamo las nuevas características positivas que vayan apareciendo en el ámbito de las estrategias de microfinanciación. El empleo de agentes en las aldeas permitiría incrementar la cobertura. Las CCR deberían estar plenamente autorizadas para seleccionar sus clientes y proporcionarles recursos, y se les debería alentar a ampliar sus operaciones de préstamo financiadas en el marco de proyectos del FIDA utilizando recursos procedentes de los ahorros que movilicen. Debería darse a las CCR que se enfrenten a problemas de liquidez mayor acceso al servicio de refinanciación del BPC.

11. En relación con las OGP, deberían tomarse medidas para evitar que compitan con las CCR en condiciones preferenciales. La situación financiera actual de muchas CCR puede no permitirles participar activamente en la prestación de crédito a medio y largo plazo. En estos casos, en relación con los proyectos que ya se han financiado, la participación de las OGP en la provisión de crédito no estacional deberá decidirse individualmente en cada caso concreto. Por otra parte, el tipo de interés sobre los préstamos debería ser igual al tipo de interés anual aplicado por las CCR. Se permitirá a las OGP que proporcionen únicamente un préstamo por persona, para velar por que el cliente, una vez haya reembolsado el préstamo, se dirija a las CCR para obtener otros créditos. A fin de aumentar la transparencia, será necesario mejorar sustancialmente también los sistemas de registro, el seguimiento contable de los préstamos y el mantenimiento de fondos rotatorios.

12. El personal de las OGP, que comprende representantes de todos los organismos competentes, presta efectivamente servicios técnicos a las familias. En colaboración con las OGP, el PMA ha proporcionado capacitación con miras a mejorar la utilización del crédito. Sería apropiado conceder más recursos a título de donación para permitir a las OGP proporcionar capacitación.



13. Es también cierto que el sistema anterior, en virtud del cual las instituciones financieras oficiales, como las CCR, eran plenamente responsables por la concesión de préstamos para la reducción de la pobreza, puede haber resultado poco satisfactorio. Aunque ese sistema ha aumentado la eficiencia y garantizado la sostenibilidad institucional, es muy posible que excluya a las familias que no tienen el historial de crédito necesario ni han demostrado su capacidad para utilizar de forma efectiva el crédito. Parece lógico suponer que incluso disponiendo de sistemas bien orientados de diseño de productos de microfinanciación y de provisión de recursos, se necesitaría bastante tiempo para desarrollar las CCR de modo que pudieran ampliar su cobertura y convertirse en instituciones completamente centradas en la pobreza. Además, en zonas en las que no exista una infraestructura financiera local, una estrategia basada en grupos de autoayuda dirigidos por las OGP sería una solución válida.

IV. ACUERDOS ALCANZADOS

14. El 6 de julio de 2001 se celebró en el Ministerio de Agricultura en Beijing una reunión presidida por el Sr. Tang Zheng Ping, Director General del Departamento de Cooperación Internacional (en el resumen operativo pueden encontrarse las conclusiones y recomendaciones). Asistieron a la reunión representantes del BPC, el MH y las OGP de las provincias de Hunan, Jiangxi, An'Hui y Sichuan, así como los Sres. Eklund, Roy y Martens en representación del FIDA. Los representantes del Gobierno de China acogieron con satisfacción el informe, sus análisis y recomendaciones y estimaron que constituía un punto de partida útil para reestructurar las CCR.

15. El Gobierno de China expresó su deseo de iniciar conversaciones con el FIDA sobre la posibilidad de obtener un préstamo del Fondo para iniciar este proceso de reestructuración e invitaron al Fondo a participar en dicho proceso.

V. RESUMEN DE LAS RECOMENDACIONES

16. Se alcanzó un acuerdo respecto de la importancia de reestructurar los productos crediticios que se proporcionan a los agricultores beneficiarios de los actuales préstamos del FIDA y sobre los beneficios que tendría en el desarrollo rural de China un aumento de la cobertura de la microfinanciación. La reestructuración de las CCR haría posible transformar en inversiones productivas una mayor proporción del ahorro que esas cooperativas movilizan.

17. Los representantes del BPC y del MH confirmaron el interés del Gobierno de China en que las CCR se convirtieran en instituciones financieras independientes con una composición del capital social y una estructura del accionariado transparentes. El Gobierno acogería con agrado tanto la aportación de capital por donantes como una relación de cooperación con el FIDA respecto del proceso de reestructuración necesario.

18. De conformidad con las recomendaciones hechas en el estudio temático, para que las CCR puedan convertirse en instituciones financieras plenamente viables tendrían que:

- ser responsables y rendir cuentas de sus acciones;
- estar dotadas de una estructura directiva calificada;
- llegar a ser solventes; y
- prestar servicios no sólo a los agricultores, sino a los agricultores pobres.

19. En consonancia con las recomendaciones hechas en el estudio temático, los productos crediticios de las CCR y sus servicios deberán hacerse más flexibles para responder en mayor medida a la demanda de los usuarios; el BPC está estudiando actualmente cómo podría lograrse tal cosa.

VI. CONCLUSIÓN

20. Al término de la reunión de los asociados en la evaluación, el Presidente resumió los acuerdos alcanzados, a saber:

- i) el Gobierno de China acogería con agrado un acuerdo de cooperación con el FIDA respecto de la reestructuración de las CCR;
- ii) las operaciones y los resultados de las CCR son muy variados. No se prevé que la utilización de un modelo uniforme sea apropiado por lo que se refiere a la reestructuración de las CCR; y
- iii) es preciso un enfoque piloto. Dicho enfoque se traduciría en la adopción de criterios de admisibilidad y selección de las CCR que pretendan recibir asistencia.