



FIDA
FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

Comité de Evaluación – 28° período de sesiones

Roma, 11 de septiembre de 2001

REPÚBLICA POPULAR DE CHINA

ESTUDIO TEMÁTICO SOBRE LOS SERVICIOS FINANCIEROS RURALES EN CHINA

RESUMEN OPERATIVO

ÍNDICE

	PÁGINA
ABREVIATURAS Y SIGLAS	iii
REPÚBLICA POPULAR DE CHINA	1
ESTUDIO TEMÁTICO SOBRE LOS SERVICIOS FINANCIEROS RURALES EN CHINA	1
RESUMEN OPERATIVO	1
I. INTRODUCCIÓN	1
A. Contexto	1
B. El estudio temático: justificación y objetivo	2
C. Proyectos estudiados	2
II. LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS RURALES DE CHINA	2
A. Desarrollo y clientela	2
B. Funcionamiento de las CCR	2
C. Tendencias en la prestación de servicios financieros	3
D. Tipos de interés	3
E. Marco reglamentario	4
III. ESTRATEGIAS DE ALIVIO DE LA POBREZA	4
IV. LA EXPERIENCIA DE LA MICROFINANCIACIÓN EN CHINA	5
A. Voluntad de experimentar	5
B. Características de los planes de crédito que reciben asistencia de donantes y de organizaciones no gubernamentales (ONG)	5
C. Grupo-objetivo	5
D. Diseño de los servicios financieros	6
E. Sostenibilidad	6
F. Dilema de las políticas	6
V. LA DEMANDA DE SERVICIOS FINANCIEROS	7
A. Acceso al crédito	7
B. Oferta de crédito	7
C. Participación en el mercado crediticio	7
D. Disposición a contraer empréstitos	8
E. Actividades económicas, flujo de fondos y demanda de crédito	8
F. Potencial de movilización de los ahorros	9
VI. LA EVOLUCIÓN DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS FINANCIEROS EN LOS PROYECTOS DEL FIDA	9
A. Comparación de los modelos de prestación de servicios financieros	9
B. Reevaluación de los modelos de las OGP y las CCR	12

	PÁGINA
VII. FACTORES QUE INFLUYEN EN LA PARTICIPACIÓN DE LAS CCR EN LOS PROYECTOS DEL FIDA	13
A. Limitaciones de procedimiento al uso de los préstamos del FIDA	13
B. La limitada estructura de incentivación de las CCR	15
C. La situación actual	17
VIII. EL FUTURO	17
A. El paso a la prestación de servicios financieros sostenibles	17
D. La reforma general de las CCR	18
IX. CONSIDERACIONES RELATIVAS AL DISEÑO DE LOS FUTUROS PROYECTOS DEL FIDA	20
A. Procedimientos de utilización de los préstamos del FIDA	20
B. Justificación del cambio de los reglamentos del MH para las transferencias de fondos	21
C. Incentivos para las CCR	21
D. Desarrollo de productos	22
E. Colaboración entre las CCR y las OGP	23
F. Respaldo técnico	23
G. Llegar hasta quienes no llegan las instituciones financieras	24



ABREVIATURAS Y SIGLAS

ACSC	Academia de Ciencias Sociales de China
BAC	Banco Agrícola de China
BPC	Banco Popular de China
CCR	Cooperativas de crédito rural
MH	Ministerio de Hacienda
OGP	Oficinas de Gestión de Proyectos
PMA	Programa Mundial de Alimentos

REPÚBLICA POPULAR DE CHINA

ESTUDIO TEMÁTICO SOBRE LOS SERVICIOS FINANCIEROS RURALES EN CHINA

RESUMEN OPERATIVO

I. INTRODUCCIÓN

A. Contexto

1. Hasta la fecha, el FIDA ha facilitado 15 préstamos a la República Popular de China en condiciones favorables (con un cargo por servicios del 0,75%) por un monto total de USD 380 millones. La mayoría de estos préstamos se destina a proyectos de desarrollo agrícola integrado, mientras que se asignan a componentes de crédito cerca de las dos terceras partes de los fondos para préstamos. Los proyectos más recientes se han ido centrando cada vez más en la mujer rural, por medio de programas de alfabetización, atención sanitaria y formación profesional.

2. El diseño de los proyectos ha dejado de basarse enteramente en la oferta, con oficinas gubernamentales que se encargaban de facilitar crédito por conducto de oficinas de gestión de proyectos (OGP), y poco a poco se va adoptando un sistema de intervenciones que hacen uso de los servicios financieros de instituciones locales: las cooperativas de crédito rural (CCR).

3. Mediante el sistema de las OGP el Ministerio de Hacienda (MH) toma prestados fondos del FIDA y, a través de dos o tres niveles administrativos, los proporciona a las oficinas de finanzas municipales. Éstas asumen el riesgo del crédito y se encargan de conceder los préstamos a los hogares y de reembolsar los fondos para préstamos del FIDA a las oficinas de finanzas cantonales. Con la ayuda de grupos rurales de ejecución, la OGP del municipio determina los prestatarios a los que se puede facilitar el crédito. La plantilla de las OGP está integrada por funcionarios públicos de los organismos competentes, que prestan a las familias beneficiarias servicios de extensión y capacitación relacionados con el proyecto.

4. A finales de los años noventa, el FIDA se percató de la importancia de racionalizar los servicios financieros rurales. En ese sentido, sus cuatro últimos proyectos han introducido un nuevo concepto para la prestación de servicios financieros por parte de las CCR. Se pensó que canalizando el crédito de los proyectos por medio de la infraestructura financiera rural existente se promovería la sostenibilidad; había, pues, razones de peso para traspasar a las CCR las funciones de prestación y recuperación de los créditos y los riesgos concomitantes. Sin embargo, nunca se llevaron a cabo estudios formales adecuados de las limitaciones institucionales profundas de los dos modelos y las virtudes y defectos de uno y otro.

B. El estudio temático: justificación y objetivo

5. Los interesados directos, comprendido el FIDA, empiezan a reconocer el posible valor que encierra la utilización de un sistema de CCR reforzado. Sin embargo, muchos programas se han basado en la financiación mediante donaciones: los fondos se transfieren directamente a las CCR sin pasar antes por el MH [véase el párrafo 1.7 del informe principal]. Para contribuir al diálogo sobre la mejora de la política de apoyo a las CCR, el FIDA encargó el presente estudio temático a fin de evaluar formalmente los puntos fuertes y los puntos débiles del modelo de CCR en relación con el modelo de OGP, examinar las variaciones en los resultados obtenidos por las CCR, y elaborar un programa de reforma en beneficio de los interesados directos basado en el alivio de la pobreza mediante la microfinanciación [véase el párrafo 1.8 del informe principal].

C. Proyectos estudiados

6. El estudio, que se llevó a cabo en dos fases, abarcaba cuatro proyectos representativos del FIDA en curso de ejecución en China [véanse los párrafos 1.9 a 1.11 del informe principal].

II. LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS RURALES DE CHINA

A. Desarrollo y clientela

7. Las organizaciones financieras rurales oficiales que operan en China son el Banco Agrícola de China (BAC), el Banco de Desarrollo Agrícola de China y las CCR. Las organizaciones financieras extraoficiales comprenden fundaciones de crédito rural, mutuas de ahorro, el sector no estructurado y los proyectos de microcrédito organizados en los últimos años para aliviar la pobreza.

B. Funcionamiento de las CCR

8. Las CCR son instituciones financieras rurales que prestan principalmente a agricultores y a empresas municipales y rurales. Las CCR están obligadas a conceder a sus miembros más del 50% del total de los préstamos [véase el párrafo 2.6 del informe principal]. Por lo general, para los préstamos de más de CNY 3 000 se pide la hipoteca de bienes y para los de gran cuantía se puede exigir a la vez la garantía hipotecaria y otro tipo de aval subsidiario. Actualmente, el Banco Popular de China (BPC), que es el Banco Central, ha permitido, con carácter experimental, que las CCR apliquen un concepto de responsabilidad solidaria a la concesión de préstamos de poca cuantía. En 1999, se permitió a las CCR conceder préstamos para fines de consumo a agricultores, destinados principalmente a la construcción de casas, la educación y el tratamiento médico. Las CCR conceden a particulares, empresas privadas y empresas municipales y rurales préstamos para llevar a cabo todo tipo de actividades, tales como la producción, el consumo y las actividades comerciales.

9. Las CCR son nominalmente bancos cooperativos independientes de ámbito municipal que asumen la responsabilidad individual de sus ganancias y sus pérdidas. A escala cantonal, las CCR están asociadas en una federación. El BPC interviene en la gestión de las CCR (aprobación del personal y medidas disciplinarias) [véanse los párrafos 2.11 y 2.12 del informe principal].

C. Tendencias en la prestación de servicios financieros

10. Entre 1990 y 1997, el índice anual de crecimiento de los depósitos del sistema financiero estructurado llegó a alcanzar el 31%. La suma total de los depósitos del sistema financiero oficial en las zonas rurales ascendía en 1997 a CNY 2 225 000 millones, lo que representa el 27% de los depósitos de las organizaciones financieras de todo el país. Los préstamos pendientes de pago de las organizaciones financieras oficiales de todo el país en 1990 ascendían a CNY 1 517 000 millones, frente a los CNY 440 000 millones del sistema financiero rural oficial. En 1997, el total de los préstamos pendientes de pago concedidos a empresas municipales y rurales (CNY 367 000 millones) representaba más de la mitad de la cartera de préstamos de las CCR (CNY 727 000 millones), mientras que los préstamos al sector familiar (CNY 174 000 millones) ascendían al 24% de la suma total [véanse los párrafos 2.13 y 2.14 del informe principal].

11. Se estima que el crédito obtenido en el mercado no estructurado por los agricultores es más de cuatro veces superior al obtenido en las instituciones oficiales de crédito. Así pues, desde la óptica del agricultor, el mercado oficioso de crédito es mucho más importante que el oficial [véase el párrafo 2.15 del informe principal].

D. Tipos de interés

12. China registró recientemente su primer año de deflación en cifras netas. Los tipos de los depósitos indizados con arreglo a la inflación se introdujeron a mediados de los años noventa, y el Gobierno concedió a los bancos comerciales subvenciones parciales para estimular el crecimiento del ahorro interno. Sin embargo, los tipos de interés de los préstamos permanecieron a un nivel relativamente bajo. Se ha aducido que las dos razones principales para mantener estos tipos bajos eran la intención de estimular el consumo y la demanda domésticos y la voluntad de garantizar un acceso preferencial y a bajo costo de las empresas estatales (EE) a la tan necesaria liquidez [véanse los párrafos 2.16 a 2.22 del informe principal].

13. El BPC ha reconocido que los costos estructurales de las CCR son relativamente elevados en comparación con los de instituciones como el BAC o los bancos comerciales del Estado. El BPC permite a las CCR proceder con flexibilidad al fijar los tipos de los préstamos a fin de compensar en parte los elevados costos de la prestación de servicios a un gran número de pequeños clientes y la carga de los préstamos no productivos. El BPC deja a las CCR un margen del 50% por encima del límite normal de los tipos de los préstamos. No obstante, aunque esta medida favorece a las cooperativas, la flexibilidad es insuficiente. Las CCR siguen en situación de desventaja competitiva frente a otras instituciones financieras rurales como el BAC o el Banco Industrial, que es de propiedad estatal. Todos los nuevos proyectos de microfinanciación “innovadores” exigen tipos de interés superiores a los de las CCR. El perfil característico del cliente de los municipios pequeños no es el mismo que el del consumidor de las poblaciones más grandes de los cantones donde operan los bancos comerciales del Estado, entre ellos el BAC.

14. Los costos para las CCR de la movilización de fondos de depósito y la administración de sus carteras de préstamos son más elevados a causa de las dificultades de llegar a hogares rurales dispersos y de la cuantía relativamente pequeña de las transacciones. El resultado previsible de la reglamentación de los tipos de interés en un entorno de bancos minoristas de elevado costo es que las CCR para generar ingresos suelen preferir las inversiones en bonos y títulos, en lugar de adelantar esos fondos a la población rural en forma de préstamos. Con el sistema actual, a las CCR les resulta difícil competir con las instituciones formales y semiformales.

15. Los tipos de interés de los préstamos no formales registran grandes variaciones. Los préstamos entre familiares y allegados pueden concederse sin interés. Los intereses de los préstamos con fines comerciales y de producción suelen ser una o dos veces más altos que los de las instituciones financieras oficiales. El interés compuesto no acostumbra a practicarse, sino que se aplica un tipo único basado en la cuantía inicial del principal. En las regiones costeras, donde es corriente el préstamo informal, el tipo de interés normal de los préstamos suele ser del 2% mensual.

E. Marco reglamentario

16. El Departamento de Gestión Financiera Cooperativa del BPC supervisa y gestiona directamente las CCR. Las CCR de todas las zonas están obligadas a establecer instituciones centrales de ámbito cantonal que funcionan como cámara de compensación para las cooperativas locales. Las instituciones centrales perciben honorarios de administración de sus afiliados y mantienen sus propios servicios financieros comerciales.

17. Aunque las CCR se definen como organizaciones económicas cooperativas rurales, todavía no se ha promulgado una ley sobre cooperativas de crédito. El BPC ha publicado reglamentos y directrices de gestión con miras a mejorar y reforzar los servicios de asistencia al agricultor.

III. ESTRATEGIAS DE ALIVIO DE LA POBREZA

18. En los dos últimos decenios China ha obtenido importantes resultados en la mejora del nivel de vida de su población y un crecimiento económico sostenido. El volumen de la población rural pobre –con la definición oficial de umbral de la pobreza– bajó de 250 millones en 1978 a 36 millones en 1999, lo que representa un descenso del 30,7% al 4,2% del total de la población rural. En 1997, el Banco Mundial estimaba el índice de la pobreza rural en casi un 13,5% (aplicando el criterio de USD 1 al día), lo cual indica que el nivel de la pobreza es 2,5 veces superior a la norma oficial, y significa que más del 10% de la población rural sigue viviendo en condiciones de indigencia [véase el párrafo 3.1 del informe principal].

Programas de préstamos gubernamentales para aliviar la pobreza

19. El Gobierno emplea tres procedimientos para la lucha contra la pobreza: préstamos subvencionados, alimentos a cambio de trabajo y donaciones presupuestarias. Aunque se han aumentado mucho los recursos de los tres componentes del programa de alivio de la pobreza, con el tiempo el componente de alimentos a cambio de trabajo ha perdido peso. El Gobierno aprobó un aumento sustancial de los recursos asignados al programa de préstamos subvencionados [véase el párrafo 3.18 del informe principal].

20. Las autoridades chinas opinan que los préstamos subvencionados son un útil instrumento de reducción de la pobreza. Tal opinión parte de la constatación, en primer lugar, de que la población pobre no es capaz de acceder al mercado formal del crédito porque carece de los bienes necesarios para las hipotecas y los avales y, en segundo lugar, de que la población pobre no tiene medios para reembolsar los préstamos concedidos a los tipos de interés vigentes en el mercado. Desde que el Gobierno lo creó en 1986, el Grupo de Iniciativa para la Reducción de la Pobreza ha concedido préstamos subvencionados a los pobres, como instrumento esencial de la lucha contra la pobreza.

21. El grupo de iniciativa nacional aprueba cada año asignaciones de préstamos subvencionados a las distintas provincias. Los grupos de iniciativa provinciales, que operan por mediación de las oficinas de desarrollo de las zonas pobres, aprueban las asignaciones de préstamos a los cantones y los municipios. A escala cantonal –y, para los proyectos grandes, provincial– se asignan préstamos para los proyectos aprobados. El BAC administra el programa de préstamos subvencionados para reducir la pobreza en los cantones pobres designados a escala nacional y está autorizado a rechazar solicitudes de préstamo.

22. La selección de objetivos es una cuestión importante que los encargados de formular las políticas todavía no han resuelto. El tipo de interés anual normal de los préstamos subvencionados para el alivio de la pobreza ha sido del 2,9%, o alrededor del tercio del tipo de interés ordinario exigido por las CCR, que no intervinieron directamente en el programa de préstamos con esta finalidad [véanse los párrafos 3.18 a 3.25 del informe principal].

IV. LA EXPERIENCIA DE LA MICROFINANCIACIÓN EN CHINA

A. Voluntad de experimentar

23. En China por “financiación rural” se entiende la concesión de préstamos por parte de instituciones financieras formales con arreglo al reglamento del sector financiero promulgado por el BPC. La expresión “microfinanciación” designa las operaciones crediticias de la sociedad civil y de las dependencias oficiales que no están sujetas al reglamento normal del sector financiero del BPC, y que tienen por objeto la lucha contra la pobreza. En China por “microfinanciación” ha acabado entendiéndose la concesión de préstamos basada en el concepto de solidaridad colectiva o en la responsabilidad solidaria y se la considera un instrumento efectivo para transferir fondos destinados a la reducción de la pobreza a las familias pobres. La microfinanciación tuvo su inicio en China con un proyecto piloto organizado por el Instituto de Desarrollo Agrícola de la Academia de Ciencias Sociales de China (ACSC) a partir del modelo del Banco Grameen o del modelo de grupos de solidaridad. La principal actividad es la concesión de préstamos a las familias pobres con fines de producción [véanse los párrafos 4.1 a 4.6 del informe principal].

B. Características de los planes de crédito que reciben asistencia de donantes y de organizaciones no gubernamentales (ONG)

24. Los planes de crédito rural de China comparten cuatro características que repercuten de forma negativa en las perspectivas de establecer servicios financieros viables a largo plazo, y no suelen estar integradas en el sistema bancario rural predominante. Los planes de crédito existentes han adoptado, en su mayor parte, tecnologías y métodos procedentes de otros países. Se basan en proyectos, es decir, reciben fondos externos pero sólo disponen de financiación directa mientras se ejecuta el proyecto. Los empleados de la mayoría de los planes de crédito en China son al mismo tiempo funcionarios de dependencias oficiales u otros organismos. No existen planes estructurados de fomento de las competencias básicas para la prestación de servicios financieros en el ámbito institucional ni planes de incorporación de la microfinanciación a la infraestructura financiera rural [véanse los párrafos 4.7 a 4.9 del informe principal].

C. Grupo-objetivo

25. Los programas de microfinanciación suelen destinarse a familias de pocos recursos y, en especial, a las mujeres de las regiones pobres. Los proyectos de alivio de la pobreza financiados por el Gobierno mediante operaciones de microfinanciación consistentes en préstamos con intereses subvencionados conceden prioridad a la incorporación de las familias más pobres al grupo-objetivo.

De hecho, las familias pobres que figuran en los registros oficiales constituyen el grupo-objetivo básico. Sin embargo, esos proyectos no se centran concretamente en las mujeres, siendo así que éstas forman el principal grupo-objetivo de la mayor parte de los proyectos financiados por donantes externos y por la Cooperativa de Financiación de la Población Pobre de la ACSC [véase el párrafo 4.10 del informe principal].

D. Diseño de los servicios financieros

26. Los primeros préstamos concedidos con la mayoría de los proyectos gubernamentales de microfinanciación no suelen superar los CNY 1 000 y tienen un plazo de reembolso de un año y un tipo de interés anual situado entre el 2,9% y el 7,2%. Los proyectos de microfinanciación de las organizaciones civiles suelen conceder préstamos por una suma que oscila entre CNY 400 y CNY 1 000, con un plazo de reembolso que va de los tres a los doce meses. Estos préstamos se reembolsan de una sola vez en la fecha de vencimiento o a plazos semanales o mensuales. Los proyectos financiados por organizaciones civiles y por donantes están autorizados a imponer tipos de interés anuales más altos, que van del 12% al 20%.

27. Los proyectos de microfinanciación ejecutados por organizaciones civiles prevén un plan de ahorros obligatorio, pero no un conjunto completo de servicios financieros. El BAC se ocupa de la ejecución de un programa de préstamo subvencionado financiado por el Gobierno, que proporciona toda una serie de servicios financieros. En la mayoría de los proyectos ejecutados por organizaciones civiles, los sistemas de contabilidad y de preparación de informes financieros son deficientes, como también lo son el seguimiento de los ingresos y los gastos, la calidad de los préstamos y los informes sobre la marcha de los trabajos [véase el párrafo 4.12 del informe principal].

E. Sostenibilidad

28. Algunos proyectos piloto de microfinanciación han logrado autosustentarse en el plano operativo. Cuando el BPC autorizó un aumento de los tipos de interés de los préstamos de microfinanciación, aumentó la rentabilidad. Los proyectos piloto de la Cooperativa de Financiación de la Población Pobre de la ACSC llevados a cabo en tres cantones alcanzaron la autonomía operativa a finales de 1997. Aunque el proyecto de Qinghai, financiado por el Organismo Australiano de Desarrollo Internacional, está ubicado en una zona pobre, no se ocupa expresamente de los hogares de pocos recursos, salvo para la concesión de pequeños préstamos. El proyecto, que ejecutan bancos agrícolas locales, ha alcanzado la autonomía operativa aplicando una política de tipos de interés más elevados, combinada con un control estricto de los costos y la calidad de los préstamos.

F. Dilema de las políticas

29. En 1988 el BPC y el BAC llevaron a cabo un estudio conjunto de los proyectos de microfinanciación. El estudio ponía en duda la legalidad del programa de Cooperativas de Financiación de la Población Pobre, establecido por el Gobierno con objeto de gestionar los préstamos a intereses subvencionados para la reducción de la pobreza en calidad de agentes del BAC. Se adujo que las organizaciones no financieras no tenían derecho a actuar de intermediarias o a gestionar actividades de microfinanciación de carácter fundamentalmente financiero. A partir de 1999, el BAC ha otorgado directamente préstamos subvencionados a familias rurales con fines de alivio de la pobreza. La insistencia en que la microfinanciación debe incorporarse al sistema financiero es un paso en la dirección apropiada. Sin embargo, *la ausencia de políticas encaminadas a incorporar la microfinanciación al sistema financiero rural y fomentar la competencia en ese ámbito limita el crecimiento de las instituciones de microfinanciación.*

V. LA DEMANDA DE SERVICIOS FINANCIEROS

A. Acceso al crédito

Crédito limitado para los hogares más pobres

30. En la China rural hay una gran cantidad de préstamos oficiales y no oficiales. Sin embargo, los datos pormenorizados y poco usuales de la encuesta, empleados para el análisis de los obstáculos al crédito en el presente estudio, indican claramente la existencia de graves limitaciones para los estratos con escasos recursos, lo que implica que los responsables de políticas y los donantes harían bien en reformar sus políticas y procedimientos a este respecto. La encuesta de los hogares agrícolas en seis cantones pobres, realizada por la ACSC en 1997, proporcionó datos muy necesarios sobre la demanda y la recepción de crédito por parte de los agricultores pobres. La mayoría de los hogares (54%) con préstamos oficiales pendientes de reembolso no logra obtener nuevos préstamos oficiales [véanse los párrafos 5.1 a 5.2 del informe principal].

31. Los datos indican que, incluso cuando pueden obtenerse créditos oficiales, sus cuantías son reducidas, especialmente en el caso de los hogares pertenecientes a los grupos de población más pobres. Es de notar también la gran importancia del crédito no oficial en las zonas pobres y la necesidad de que las estrategias de microfinanciación incorporen algunas características de los mercados no oficiales de crédito, con objeto de llegar hasta los hogares de escasos recursos. Otra conclusión igualmente significativa e imprevista es que el importe de los empréstitos contraídos y reembolsados por las familias rurales del cuartil más pobre es equivalente a la tasa media de empréstito del cuartil más rico [véanse los párrafos 5.3 a 5.4 del informe principal].

B. Oferta de crédito

32. Las cooperativas de crédito rural sólo son cooperativas nominalmente. Las regula y administra el BPC, que concede la mayoría de los préstamos oficiales a las zonas rurales y recibe dos tercios de todos los depósitos de los hogares. Casi dos tercios de los préstamos van al sector familiar aunque, en las zonas rurales más desarrolladas, las empresas municipales y rurales y las empresas cantonales son los principales prestatarios.

33. Los hogares contraen empréstitos de una red de 15 personas por término medio (de 12 en el cuartil más pobre en activos a 18 en el más rico). Como mínimo el 80% de los miembros importantes de la red son familiares; el 53% viven en la misma aldea. Los hogares del cuartil más pobre tienden a ser prestatarios netos en estas relaciones y, como promedio, contraen empréstitos por un volumen cuatro veces superior al de sus préstamos. Por lo tanto, resulta lógico que estos hogares proporcionen más mano de obra de la que reciben.

C. Participación en el mercado crediticio

34. Resulta sorprendente que los hogares más ricos tiendan mucho menos a contraer empréstitos, ya que cabría esperar que dichos hogares se dedicaran al trabajo autónomo y a otras actividades no agrícolas, que exigen una mayor financiación. En general, se espera que el nivel de intermediación financiera (coeficiente de préstamos respecto de la producción económica) aumente con el nivel de desarrollo económico [véase el párrafo 5.10 del informe principal].

35. Igualmente asombroso resulta el elevado porcentaje de los hogares más pobres que contraen préstamos oficiales. Más del 40% de las familias pertenecientes al cuartil más pobre en activos contraen préstamos oficiales en 1997 (principalmente de las CCR), frente al 22% del cuartil más rico [véase el párrafo 5.11 y el anexo 2, párrafo A2.11 del informe principal]. Aproximadamente la mitad de los que contraen préstamos oficiales contraen también préstamos no oficiales. Los hogares de

menores ingresos tienen pocos problemas a la hora de emplear productivamente el crédito, pero se enfrentan a restricciones de acceso. Dicho en pocas palabras, la limitación del acceso al crédito y las restricciones conexas son factores más importantes de las pautas de endeudamiento de los que solicitan préstamos que la baja productividad de las empresas para las cuales piden créditos los hogares de pocos ingresos. Por otra parte, la tasa relativamente elevada de empréstitos oficiales contraídos por las personas más pobres desmiente la tesis de que el racionamiento del crédito en China excluye a los pobres de los mercados financieros oficiales. En efecto, siempre que tenga acceso a los fondos, es más probable que el grupo de los más pobres contraiga préstamos de fuentes oficiales que las personas más ricas. Una explicación de este hecho es que, en las zonas más pobres, la falta de empresas hace que las instituciones financieras tiendan más a conceder préstamos a los hogares, especialmente cuando dichas instituciones tienen escasa capacidad de realizar funciones de intermediación de fondos a través de los mercados interbancarios.

D. Disposición a contraer empréstitos

36. Prácticamente el 50% de los hogares pertenecientes a los grupos de menores ingresos estaba dispuesto a contraer empréstitos de las CCR en las condiciones vigentes, siempre y cuando no se exigieran avales ni garantías. En el cuartil más rico, sólo el 30% manifestó dicha disposición (lo cual no quiere decir que la concesión de estos préstamos sea deseable sin la constitución de las salvaguardias necesarias para garantizar el reembolso). *Esto implica que muchos pobres se ven limitados por las restricciones de la oferta o los requisitos para la concesión del préstamo, aunque saben cómo dar un uso apropiado a los fondos disponibles.*

E. Actividades económicas, flujo de fondos y demanda de crédito

37. La demanda de préstamos productivos depende por lo general de las actividades económicas de los hogares interesados. La práctica totalidad de las familias del grupo de muestra se dedicaba a actividades agrícolas y ganaderas, y sólo menos de la mitad realizaba trabajos asalariados (48%) o trabajos por cuenta propia (29%). El porcentaje de los hogares del grupo más rico que se dedicaba a actividades no agrícolas (56% de asalariados y 37% de trabajadores independientes), era superior al de los pertenecientes a los estratos más pobres de la muestra.

38. Cada actividad económica tiene unas necesidades de financiación propias. Las mayores son las de la ganadería (75%), seguida por el trabajo independiente (64%), la agricultura (27%) y el trabajo asalariado (5%). La propensión a contraer empréstitos era más elevada en el caso de la agricultura (29%), seguida por las actividades independientes (22%) y la ganadería (10%). Los préstamos para la agricultura eran muy inferiores en el cuartil más rico (17%), y los destinados a la ganadería muy superiores en el cuartil más pobre (17%).

39. Se observó que, aunque en promedio contraían más empréstitos, los ricos eran mucho menos propensos a pedir préstamos que los pobres. Aunque tenían una mayor tendencia al trabajo independiente, sólo una quinta parte de todos los hogares ricos dedicados a este tipo de actividad contraían empréstitos para financiarla directamente. Al mismo tiempo, los ricos tendían mucho menos que los pobres a contraer empréstitos para la agricultura o el consumo, y los hogares más ricos parecían más propensos a autofinanciar la mayor parte de sus actividades.

F. Potencial de movilización de los ahorros

40. Existe un inmenso potencial de movilización de los ahorros, lo que significa que la producción y el crecimiento rural podrían llegar a ser menos dependientes de las transferencias financieras exteriores. Los datos revelaron que sólo el 16% de los hogares tenía ahorros, aunque en el caso de los ricos el porcentaje era superior (23%). En conjunto, el valor medio de los activos líquidos por hogar ascendió a CNY 2 767, frente a un promedio de préstamos de CNY 1 078 [véanse los párrafos 5.20 a 5.21 del informe principal].

VI. LA EVOLUCIÓN DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS FINANCIEROS EN LOS PROYECTOS DEL FIDA

41. Los proyectos del FIDA en China han empleado dos modelos (el modelo de las OGP y el de las CCR) para la prestación de servicios financieros. Resulta difícil comparar ambos modelos con instrumentos convencionales de medición de los resultados. Es más apropiado analizarlos utilizando un modelo de “puntos fuertes y puntos débiles”, que contraste el criterio de concesión de préstamos basado en la demanda con el modo de prestación de servicios financieros sostenibles.

A. Comparación de los modelos de prestación de servicios financieros

Productos

42. Los proyectos del FIDA que empleaban el modelo de las OGP sólo ofrecían productos crediticios, mientras que el modelo de las CCR contemplaba la integración de los fondos de los proyectos del FIDA en el sistema financiero. Con esta medida se quería fomentar la capacidad de las CCR de prestar una gama completa de servicios financieros a los hogares rurales, a diferencia del modelo de las OGP, que sólo concedía créditos.

Selección de objetivos

43. Las OGP y las CCR establecieron cuatro criterios fundamentales para seleccionar los hogares que podían recibir créditos: i) la capacidad potencial de reembolso del préstamo; ii) los conocimientos o técnicas de que disponían para emprender las actividades; iii) el hecho de que los hogares hubieran elaborado y presentado un plan idóneo de empleo de los fondos; y iv) la capacidad de movilizar su propio capital [véanse los párrafos 6.3 a 6.6 del informe principal].

Examen de los resultados de la selección de objetivos

44. Al parecer, los criterios de selección de los objetivos de los proyectos contribuyeron a excluir de hecho a algunos hogares pobres. Los proyectos no contemplaban sistemas para desarrollar la capacidad de los hogares con escasos recursos para recibir crédito. Tres factores contribuyeron a su exclusión: i) los proyectos no tenían en cuenta que lo que necesitaban inicialmente estos hogares eran pequeñas cantidades para hacer frente a situaciones familiares de emergencia y/o enfermedad; ii) la selección de los hogares estaba limitada por el hecho de que los préstamos de los proyectos sólo iban destinados a fines productivos; y iii) los hogares que recibían subvenciones alimentarias de la administración civil y no tenían una mano de obra suficiente estaban excluidos de los préstamos.

45. Los datos de la encuesta revelan que los hogares que recibieron préstamos de los proyectos pertenecían a los estratos en mejor situación económica. La misión entrevistó a 96 familias: la mitad de ellas había recibido préstamos y la otra mitad sirvió de grupo de control. Los ingresos medios per cápita de los hogares que no habían recibido préstamos de los proyectos eran aproximadamente un 45% inferiores a los de los hogares que sí los recibieron. Sólo el 19% de las familias que recibieron

estos préstamos padecía de déficit alimentario, frente al 38% de las que no los recibieron. Un mayor porcentaje de los hogares que recibieron los préstamos tenía acceso a otras fuentes de financiación institucionales; en cambio, como cabía prever, un mayor porcentaje de los hogares que no recibieron préstamos recurría a créditos no oficiales. El valor de los bienes duraderos en los hogares que habían recibido préstamos del proyecto fue 18 veces superior al de los hogares que no los recibieron [véase el párrafo 6.9 y el cuadro 3 del informe principal].

46. Es cierto que, en las zonas pobres de la China rural, muchos hogares con pocos recursos tienen una escasa capacidad de absorción de créditos, en particular en lo que se refiere a las inversiones productivas. Sin embargo, el auténtico problema es que los funcionarios locales, incluidos los de las CCR y las OGP, son proclives a conceder préstamos a los hogares en mejor situación económica. A esos funcionarios les preocupa más la capacidad de los clientes de reembolsar sus préstamos que encontrar medios de reducir la pobreza. Los hogares pobres suelen encontrarse en las zonas montañosas remotas y el costo de llegar hasta ellos, para la concesión del crédito y su supervisión, es elevado [véanse los párrafos 6.10 a 6.11 del informe principal].

47. Se imponen dos conclusiones: i) la idea de que los pobres no pueden reembolsar sus préstamos está muy extendida entre los responsables de la ejecución de los proyectos; y ii) el costo de concesión de préstamos a los hogares pobres es muy elevado. La selección de los hogares pobres como destinatarios de los proyectos precisa de una estrategia en dos niveles: los préstamos deben adecuarse a las necesidades, la capacidad de absorción y el grado de riesgo de los pobres, y debe incentivarse a la institución financiera dejándole un margen para conceder y recuperar los créditos [véanse los párrafos 6.12 a 6.13 del informe principal].

Prestación de servicios financieros

48. **Finalidad del préstamo.** Los proyectos del FIDA han dado prioridad al crédito para mejorar la productividad agrícola; por lo general, se trata de préstamos a mediano plazo para la plantación de cultivos y árboles y la realización de actividades relacionadas con la ganadería. Con el modelo de las OGP, los préstamos se han concedido como se contemplaba en el diseño de los proyectos, pero se han descuidado las necesidades de consumo, vitales para los hogares con pocos recursos. En cambio, el modelo de las CCR prevé no sólo la concesión de préstamos a las actividades productivas empleando los fondos de los proyectos, sino también la concesión de crédito para las necesidades de consumo empleando los fondos de las CCR.

49. **Cuantía y plazos de los préstamos.** Con los modelos de las OGP y las CCR, la cuantía de los préstamos depende de la reglamentación de los préstamos de los proyectos y de las actividades para las que se solicitan. Por regla general, los proyectos prevén préstamos uniformes, que no se adaptan necesariamente a las necesidades de los hogares. Sin embargo, las CCR pueden conceder préstamos en función de las necesidades de los hogares, su capacidad de reembolso y sus garantías. Ambos modelos institucionales fueron diseñados para la concesión de préstamos mayoritariamente a mediano y largo plazo tal como se establece en los documentos de los proyectos, pero por regla general las CCR sólo conceden préstamos a corto plazo.

50. **Garantías exigidas.** Por lo general, las CCR exigen garantías, lo que en la práctica excluye a los agricultores de escasos recursos. El modelo de las OGP no impone avales para los préstamos. El modelo de las CCR tampoco los prevé para los préstamos de un importe no superior a CNY 3 000 aunque, en la práctica, las CCR los exigen [véase el párrafo 6.17 del informe principal].

51. **Plazo de reembolso.** El plazo de reembolso en ambos modelos viene fijado por las condiciones del crédito y se determina más en función de la actividad financiada que de la capacidad de reembolso del cliente. Los proyectos no deberían prever plazos de reembolso: es mejor que lo hagan las instituciones financieras en el momento de la aprobación del préstamo.



52. **Tipos de interés.** Los prestatarios se benefician de un tipo de interés más bajo que el que suelen aplicar las CCR sobre los préstamos. La posibilidad de aplicar un tipo de interés superior sigue siendo una cuestión controvertida. Los dirigentes de los proyectos sostienen que un tipo de interés más bajo es esencial para que los hogares con pocos recursos puedan contraer préstamos.

53. **Flexibilidad para ajustar los tipos de interés de los préstamos.** Ninguno de los dos modelos tiene la flexibilidad suficiente para ajustar los tipos de interés de manera que queden cubiertos tanto el costo como los riesgos. Se ha permitido que los proyectos de microfinanciación apliquen un interés superior al de las instituciones financieras ordinarias. Ejemplo de ello es el proyecto piloto del Banco Grameen en el cantón de Yixuan, de la provincia de Hebei, donde el tipo de interés asciende al 16% anual. Los tipos de interés más elevados funcionan principalmente como un mecanismo de selección de objetivos porque, para los hogares de escasos recursos, el acceso a los fondos es más importante que el tipo de interés [véase el párrafo 6.20 del informe principal].

54. **Resultados en términos de recuperación.** Los funcionarios de las OGP han notificado que la tasa de recuperación oscila entre el 70% y el 80%, pero no han aportado información que respalde esta afirmación y subsisten dudas acerca de la fiabilidad de los datos comunicados. Los informes de supervisión sugieren que los malos resultados a nivel cantón también se han debido a los retrasos en las comunicaciones y en las instrucciones de los municipios a los cantones. Dado que las CCR no han mantenido cuentas separadas para los préstamos del FIDA para proyectos, no se ha podido evaluar los resultados de recuperación. Sin embargo, globalmente la tasa de recuperación de los préstamos de las CCR a los hogares giró en torno al 80%.

55. **Riesgos crediticios.** Los órganos municipales de gobierno asumen los riesgos de los préstamos concedidos por las OGP. El modelo de las CCR preveía que las cooperativas asumieran estos riesgos; en realidad, incluso por lo que se refiere a los proyectos que se atienen al modelo de las CCR, quienes los asumen siguen siendo los órganos locales de gobierno. Dado que las CCR no disponen de autonomía para escoger a los prestatarios, es comprensible que no estén dispuestas a asumir el riesgo de los créditos. Como las administraciones municipales son responsables de reembolsar los préstamos del FIDA a las instancias superiores de gobierno, desean ejercer control sobre la selección de los prestatarios y el desembolso de los préstamos.

56. **Capacitación.** Los proyectos del FIDA han capacitado al personal de las OGP en lo relativo a la concesión de créditos y la preparación de las directrices crediticias para el modelo de las OGP. Los proyectos que recurrieron a las CCR no previeron asignaciones para la capacitación de personal de las cooperativas, ya que éstas no deseaban destinar los fondos del préstamo al aumento de la capacidad. En lugar de ello, el FIDA ha colaborado con el Organismo Alemán para la Cooperación Técnica (GTZ) en la asistencia técnica a las CCR.

57. Los anteriores proyectos del FIDA incluían pocas actividades de capacitación de las familias, pero desde entonces este problema se ha corregido merced a la colaboración con el Programa Mundial de Alimentos (PMA). Una conclusión muy positiva es que los programas de capacitación han sido eficaces, habiéndose observado una estrecha vinculación entre el objetivo del préstamo y la capacitación precisada. Casi el 90% de los receptores de crédito recibió capacitación en las actividades económicas pertinentes.

58. Además, alrededor del 20% de los hogares no receptores de préstamos de los proyectos recibió formación, en su mayor parte en las cuestiones técnicas y los conocimientos necesarios para llevar a cabo las actividades financiadas con cargo a los proyectos. Se organizaron también programas de capacitación sobre la salud general y reproductiva destinados a las mujeres. La colaboración con el PMA potenció efectivamente la utilización del crédito. El equipo de estudio determinó que se conocían mal las condiciones del crédito, tales como tipos de interés, frecuencia y plazos de reembolso, especialmente en el caso del modelo de las OGP.

59. La misión no encontró pruebas concluyentes que indicaran que la colaboración con el PMA hubiera contribuido a mejorar la toma de crédito y el suministro de productos crediticios apropiados para los hogares con escasos recursos. Hasta cierto punto, el aumento de la asistencia a las reuniones se debió a que en dichas asambleas se distribuían alimentos gratuitamente. Por regla general, los proyectos de crédito no han llegado hasta los pobres. Aunque el estudio no tenía la finalidad específica de evaluar el impacto de la distribución de alimentos asociada a la capacitación, este aspecto merece un examen más detenido.

60. **El sistema de contabilidad en el modelo de las OGP.** El sistema de contabilidad del modelo de las OGP es inadecuado. La situación respecto de las CCR es mejor, ya que su sistema de información sobre la gestión es superior. Sin embargo, los procedimientos para la clasificación de activos, la cobertura de las pérdidas de los préstamos y las prácticas de contabilidad no se ajustan a las normas internacionales.

61. **Funcionamiento de los fondos rotatorios.** La medida en que el modelo de las OGP recicla los fondos sigue siendo una cuestión teórica. El diseño de los proyectos del FIDA ha incorporado dos salvaguardias importantes para garantizar este reciclado. En primer lugar, el FIDA se proponía desembolsar exclusivamente el crédito incremental, pero se descubrió que no era eso lo que ocurría en todos los municipios visitados por la misión. El monto recuperado se deposita en una cuenta aparte, y no está claro cómo se emplea. En cambio, en el modelo de las CCR los fondos recuperados permanecen dentro del sistema y se destinan a la concesión de créditos.

62. La segunda salvaguardia consistía en que los fondos del FIDA debían permanecer en los municipios durante 15 años, con objeto de garantizar que se empleaban para la concesión de créditos a los hogares incluso después de la terminación del proyecto. Esto es más probable que suceda en el modelo de las CCR, mientras que en el de las OGP dependerá de las prioridades que hayan fijado los órganos locales de gobierno.

B. Reevaluación de los modelos de las OGP y las CCR

63. Vista la ausencia de instituciones financieras rurales saneadas y bien dispuestas, el modelo de las OGP ha influido decisivamente en la aportación a la economía rural del imprescindible capital. Desde el punto de vista del desembolso de los créditos exclusivamente, el modelo de las OGP parece más eficiente. El porcentaje de hogares de las localidades abarcadas por el modelo de las OGP (Proyecto de Desarrollo Ganadero de Sichuan) fue del 66% aproximadamente, frente al 20% del modelo de las CCR (Proyecto de Desarrollo Agrícola Integrado en Anhui Sudoccidental).

64. Sin embargo, el modelo de las OGP es una medida a corto plazo y no puede potenciarse más para prestar servicios financieros sostenibles. Este modelo puede funcionar como mecanismo de asignación sólo en la medida en que los fondos del proyecto permanezcan en el nivel municipal. El de las OGP es un modelo de concesión de créditos basado en la oferta y adolece de las limitaciones conocidas y características de este tipo de enfoque. Los fondos se asignan para su desembolso sin prestar excesiva atención a la evaluación de la solvencia, la capacidad de reembolso, los antecedentes crediticios del cliente y los requisitos de garantías y avales. Además, el modelo no incluye metodologías de microfinanciación para ayudar a los hogares con pocos recursos a “ascender de categoría”, es decir, a pasar de unos préstamos inicialmente reducidos, con plazos de reembolso breves y una mayor frecuencia de reembolso, a tener acceso, finalmente, a préstamos más grandes con plazos de reembolso más largos para la inversión agrícola.

65. La selección de los prestatarios se realiza mediante un proceso anual de planificación que carece de flexibilidad para conceder préstamos a los hogares que los necesitan a mediados del ejercicio financiero. La selección de las actividades y las condiciones de reembolso (plazo y frecuencia) no son suficientemente flexibles para las necesidades de los hogares, pues vienen

determinados por los requisitos del informe de evaluación preparado por el personal y las instrucciones del manual sobre créditos. Dos deficiencias muy importantes del modelo de las OGP, que entorpecen el desarrollo de los servicios financieros rurales sostenibles, son: i) la incapacidad de movilizar los ahorros y reciclarlos para la inversión; y ii) el posible riesgo moral, ya que los prestatarios pueden tener la impresión de que los préstamos de las dependencias gubernamentales pueden ser condonados sin más.

66. Pese a sus limitaciones actuales, las CCR son el pilar que sustenta el sector financiero rural de China. Han creado una red amplia y son las únicas instituciones financieras autorizadas oficialmente para prestar servicios a las familias rurales. Su contribución a la movilización de los ahorros para su empleo en la inversión es sustancial, pero sus problemas se derivan del entorno político asimétrico, caracterizado por la regulación de los tipos de interés, que dificulta llegar hasta los hogares rurales dispersos. El rendimiento de la red de las CCR también es insatisfactorio, debido en parte al peso histórico de las deudas impagadas, y en parte a deficiencias actuales de funcionamiento. No obstante, gracias a los esfuerzos del BPC y a su supervisión directa, las CCR están siendo reestructuradas lenta pero firmemente. Para mejorar el rendimiento efectivo de los fondos empleados, se están incorporando a título experimental metodologías de microfinanciación a los sistemas crediticios de determinadas CCR.

67. El modelo de las CCR está concebido de modo que el riesgo crediticio recaiga en las cooperativas mismas, al concederles plena autoridad para aceptar o rechazar las solicitudes de préstamo presentadas por las OGP. Las CCR movilizan los ahorros y están sujetas a la supervisión del Banco Central. Este modelo permite integrar el componente de crédito dirigido por el proyecto en el sistema financiero, de conformidad con una directriz del Consejo de Estado que pone fin a todas las actividades crediticias de los órganos gubernamentales [véase el párrafo 6.37 del informe principal].

68. El FIDA es la primera institución financiera internacional que ha comenzado a incorporar servicios financieros al sistema financiero del país. Ni siquiera los proyectos más recientes del Banco Mundial emplean el BAC como agente para la concesión de créditos y se ha determinado que aún no ha habido ningún intento de integrar plenamente la concesión de créditos de los proyectos en el BAC. En el marco de los proyectos del FIDA, se está tratando de integrar a las CCR para la prestación de servicios financieros, aunque esto es difícil de conseguir [véase el párrafo 6.38 del informe principal].

VII. FACTORES QUE INFLUYEN EN LA PARTICIPACIÓN DE LAS CCR EN LOS PROYECTOS DEL FIDA

A. Limitaciones de procedimiento al uso de los préstamos del FIDA

69. El MH ha impuesto limitaciones estrictas de procedimiento al uso de los fondos del FIDA. Estos fondos se transfieren a nivel municipal en forma de préstamos, y las OGP de los municipios son las responsables últimas de su reembolso. Esto dificulta la necesaria interacción entre las OGP y las CCR a nivel municipal. El reglamento aplicable [véase el párrafo 9.1 del informe principal] obstaculiza de dos maneras los proyectos del FIDA. En primer lugar, el MH o los departamentos provinciales de finanzas no pueden asignar los préstamos al BPC, las CCR u otras instituciones financieras. En segundo lugar, las administraciones municipales no pueden destinar los fondos del FIDA a actividades que no sean crediticias, ya que estos fondos deben reembolsarse. No parece realista esperar que las administraciones de los municipios pobres reembolsen los fondos utilizados en el desarrollo de la infraestructura rural, la capacitación u otras actividades [véanse los párrafos 9.2 y 9.3 del informe principal].



70. El modelo de OGP ha sido útil en el contexto de los procedimientos actuales del MH, en su condición de receptor de los préstamos del FIDA. Estos préstamos se transfieren directamente a las provincias y son reembolsables en un plazo de 30 años, con un período de gracia de 10 y con el correspondiente riesgo cambiario. El gobierno provincial asume el riesgo cambiario y transfiere el préstamo al nivel inferior siguiente; este préstamo debe reembolsarse en un plazo de 15 años, con un período de gracia de 10. La administración municipal, que es la receptora última de los recursos para préstamos del FIDA, tiene que reembolsar la cantidad recibida a las instancias superiores de la administración.

71. Los fondos para créditos del FIDA se destinan, según lo previsto, a los préstamos a las familias, pero el reglamento del MH impide que los municipios empleen estos fondos en el desarrollo infraestructural u otras actividades conexas. Lo que hacen los municipios es destinar esos fondos a los préstamos a los hogares, que pueden recuperarse y reembolsarse. Este modo de proceder es contrario a las intenciones del FIDA: los proyectos proporcionan fondos para el desarrollo infraestructural y otras actividades, pero estos fondos no se utilizan según lo prescrito. Las administraciones municipales utilizan la totalidad de los fondos del gobierno en obras de infraestructura rural, capacitación u otras actividades, pero no en el crédito. Esto es contrario a los propósitos del FIDA, ya que en los documentos del proyecto hay asignaciones para estos componentes. En cambio, las administraciones municipales reclaman el reembolso al FIDA *por todas las actividades*. Los reembolsos recibidos del FIDA para la infraestructura rural y otras actividades se utilizan de nuevo en forma de créditos a los hogares y se suman a los fondos asignados a las actividades crediticias.

72. Las conversaciones sostenidas y los datos obtenidos por la misión hacen pensar que la totalidad del préstamo del FIDA se destina al componente de crédito, mientras que las administraciones municipales utilizan los fondos de contrapartida para emprender otras actividades. La justificación de este proceder es que los fondos del FIDA son para préstamos y tienen que devolverse o reembolsarse, por lo que han de destinarse a este fin y no a infraestructura u otras inversiones que no pueden recuperarse directamente de los hogares privados en forma de “reembolso”. Mientras el MH siga utilizando el procedimiento actual de transferir los fondos del FIDA en forma de préstamos, a los órganos municipales de gobierno les resultará difícil absorber el crédito del Fondo para la infraestructura y otras actividades, y reembolsarlo más tarde. Ésta es la conclusión extraída de las preguntas efectuadas al personal de administración del proyecto y de las conversaciones mantenidas con el mismo. El éxito de las CCR se basa en una serie de elementos institucionales complejos que van mucho más allá del factor, aparentemente sencillo, de la disponibilidad marginal.

73. Los gobiernos municipales, cantonales y provinciales no desean invertir fondos –que más adelante tendrán que devolver– en las CCR, puesto que ello les hace perder el control de su utilización. Entienden que si los fondos asignados al componente de crédito se transfieren a las CCR, ellos se quedarán sin ningún cometido en los proyectos del FIDA. Si el MH mantiene su actual procedimiento para el despliegue de los préstamos, no será posible integrar las actividades de las OGP y las CCR en el proyecto del FIDA. Una posible solución sería que las administraciones municipales recibieran los fondos del FIDA en forma de donaciones del MH para la infraestructura rural, la capacitación y otras actividades, junto con fondos del préstamo para el componente de crédito.

74. Según el MH, un importante obstáculo para la adopción del modelo de las CCR es la mala salud de las cooperativas y el riesgo de que no reembolsen los fondos que se les proporcionen. Este argumento no es válido. En primer lugar, el bajo rendimiento de las CCR no se debe únicamente a los problemas de la institución mencionados. En segundo lugar, los factores macroeconómicos relacionados con la política del Gobierno –que incluyen cuestiones relativas a la gestión de los

asuntos públicos, un historial de préstamos no reembolsados y el entorno de políticas– dificultan el crecimiento sostenible a más largo plazo de las CCR. En tercer lugar, para llevar adelante las reformas y conseguir un mayor crecimiento económico y el aumento del empleo rural, el Gobierno tendrá que ayudar a las CCR en su reestructuración, complementándola con las políticas habilitadoras y el marco reglamentario adecuados.

B. La limitada estructura de incentivación de las CCR

75. Las CCR tienen escasos incentivos para operar en el marco actual de cooperación con las OGP. Ello es imputable a cuatro factores, a saber: i) el elevado costo de los fondos; ii) el alto riesgo crediticio percibido; iii) la incoherencia de las políticas y procedimientos de los préstamos; y iv) la idea de que no se necesita financiación externa.

Costo de los fondos

76. El MH canaliza los fondos del FIDA a las provincias a un costo muy alto; los fondos pasan por cinco niveles administrativos antes de llegar a las CCR. El MH transfiere los fondos con el riesgo crediticio y cambiario a las provincias, pero carga el 4,5% al departamento provincial de finanzas respectivo, mientras que el FIDA cargaba el 0,75%. No obstante, el Ministerio ha transferido fondos para proyectos del Banco Mundial a las provincias con cargos mucho menores. Con todo, en 2000, el FIDA consiguió unos márgenes más ventajosos o reducidos para la transferencia de fondos a las provincias.

77. Podría aducirse que, con los proyectos del FIDA, la estructura de los costos para las CCR asegura, involuntariamente, el fracaso del modelo de las cooperativas. El margen de interés que obtienen las CCR es demasiado bajo para que les pueda interesar la financiación del FIDA. Los tipos de interés de los préstamos a los hogares varían en cada proyecto. En el Proyecto de Desarrollo Ganadero de Sichuan, el interés que deben abonar los hogares en los sectores en que se está poniendo a prueba el modelo de las CCR es del 12,06%, mientras que donde se aplica el modelo de las OGP es del 8%. En el Proyecto de Desarrollo Agrícola Integrado en Anhui Sudoccidental, el margen de que disponen las CCR varía del 1,1% al 1,3%. Las OGP han prometido a las CCR un margen adicional del 1,5%. En la práctica, esto significaría que las OGP habrían de recibir el reembolso del margen del 1,5% del MH antes de transferirlo a las CCR.

78. El costo medio de los fondos de las CCR calculado en función de los gastos por concepto de intereses de los depósitos pendientes ha disminuido regularmente en los últimos años, después de la revisión a la baja de los tipos de interés practicada por el BPC. El costo global de los fondos disminuyó de un 6%, aproximadamente, en 1997 a alrededor del 4% en 1999. El promedio ponderado del tipo de interés para la movilización de los nuevos depósitos es muy inferior al costo medio actual de los fondos de las CCR. Este último varía del 1,75% al 2,21% y va en descenso, al igual que la proporción de los depósitos a término con un vencimiento a más largo plazo.

79. Definitivamente, no es viable que las CCR acepten fondos del proyecto a un 6% - 7% cuando podrían mobilizarse fondos adicionales a un tipo no superior al 2,26% (excluido el costo de movilización). Además, el costo de la movilización de los depósitos por las CCR asciende a alrededor del 1,35% del total de depósitos pendientes. El límite superior del costo total de los fondos se estima en un 3,6%, aproximadamente. El BPC proporciona fondos a las CCR a un interés del 2,9%. El elevado costo de los fondos ha actuado como un desincentivo para las CCR, en lo relativo no sólo a su plena participación en los proyectos del FIDA, sino también a la posibilidad de asumir íntegramente el riesgo del crédito. Es bastante probable que las CCR no puedan aceptar fondos de los proyectos a un costo superior al 3% - 3,6%.

80. El diseño de los proyectos del FIDA parte del supuesto de que un margen del 4% al 4,5% debería ser suficiente para cubrir todos los costos resultantes de la concesión, recuperación y riesgo del crédito, y obtener un beneficio razonable. Esta hipótesis tampoco es válida. El estudio de las CCR en cinco provincias llegó a la conclusión de que las cooperativas podían aceptar un margen del 7% en 1995, pero después de esta fecha el rendimiento no ha mejorado. Sigue siendo necesario un margen más amplio, y es evidente que la actual estructura de incentivación de las CCR no les alienta a participar en los proyectos del FIDA.

El riesgo crediticio percibido

81. Aunque se deje un margen suficiente a las CCR para asumir íntegramente el riesgo del crédito, es necesario también que puedan seleccionar a los prestatarios con plena independencia. Cuando las CCR sean plenamente independientes, es probable que rechacen del 40% al 50% de las solicitudes de préstamos transferidas por las OGP, ya que las cooperativas tienen en cuenta, justamente, los antecedentes crediticios y la capacidad de reembolso de los clientes. Esto implica una situación completamente distinta en lo que se refiere al crédito: la toma de créditos será muy inferior a lo que indican las previsiones actuales.

Incoherencia en las políticas y procedimientos de los préstamos

82. Hay tres puntos discordantes entre los sistemas de concesión de créditos de los proyectos y los de las CCR, a saber: i) la cuantía de los préstamos; ii) la duración de los préstamos; y iii) la exigencia de un certificado de no tener deudas pendientes. La cuantía de los préstamos concedidos a las familias en el marco de los proyectos varía de CNY 500 a CNY 3 000. La mayoría de los préstamos para las plantaciones agrosilvícolas, el regadío y el aprovechamiento de tierras suele ser de CNY 3 000, aproximadamente, mientras que los destinados a la cría y reproducción de ganado porcino, cría de patos, etc., son de unos CNY 500. En comparación, los préstamos de las CCR a los hogares suelen ser de menor cuantía.

83. Las CCR conceden préstamos con un plazo de vencimiento no superior a un año. Esto les ayuda a reciclar los fondos con más rapidez y a conseguir un tipo de interés más efectivo en los préstamos. Los préstamos concedidos en el marco de los proyectos son de mediano a largo plazo. Incluso la cría de patos o de ganado porcino, que rinden beneficios ya durante el primer año, se apoyan en préstamos con un plazo de reembolso de dos a tres años.

84. Las CCR insisten en que los futuros prestatarios presenten un certificado de no tener deudas pendientes. Esto significa que las familias con préstamos no reembolsados del BAC o de una OGP no pueden obtener un préstamo de una CCR. Este procedimiento no rige en las OGP y puede representar un problema importante, ya que reduce en potencia la calidad de los préstamos proporcionados por las oficinas.

Demanda limitada de financiación externa

85. La misión visitó algunas CCR que creían no necesitar financiación externa para sus operaciones. Esto se observaba más claramente en la provincia de Jiangxi, donde las CCR consideran que es posible movilizar depósitos suficientes para financiar su programa de préstamos. Con el tipo vigente de interés de los préstamos, las CCR consideran arriesgado prestar a las familias pobres. Sin embargo, hay datos empíricos que confirman la existencia de una demanda no cubierta de créditos y la voluntad de contraer préstamos a tipos más altos de interés [véase el anexo 2 del informe principal]. Nuevos productos con tipos de interés flexibles e incentivos para el reembolso en un único pago podrían promover la demanda de crédito e incentivar a las CCR para que intensifiquen su actividad crediticia.

C. La situación actual

86. Dadas las dificultades para aplicar el modelo de las CCR que prescriben los documentos de los proyectos del FIDA, las CCR y las OGP de la provincia de Anhui han concertado un acuerdo táctico para facilitar la ejecución. Las OGP siguen asumiendo el riesgo crediticio y las CCR conceden préstamos a todos los solicitantes identificados por las oficinas. Esto contrasta con los convenios de préstamo subsidiarios concertados entre las CCR y las OGP, en los cuales las oficinas estipulan que las CCR seguirán asumiendo plenamente el riesgo crediticio, y gozarán de plena autonomía para seleccionar a los prestatarios. Según el BPC, se trata de un “acuerdo de delegación” entre las OGP y las CCR.

VIII. EL FUTURO

A. El paso a la prestación de servicios financieros sostenibles

87. Es necesario analizar detenidamente los puntos fuertes y débiles del modelo de las OGP. Es cierto que, en ausencia de instituciones financieras locales más desarrolladas, las líneas de crédito administradas por las OGP han satisfecho una necesidad. También es cierto que los usuarios (prestatarios) de los créditos desembolsados por las OGP pueden pagar una prima al acceder al crédito, lo que les libra de preocupaciones en cuanto a su capacidad de devolverlo. A este respecto, el modelo de las OGP adolece de una deficiencia especialmente visible, que es propia de todas las líneas de crédito administradas por los proyectos y no se registra únicamente en China. Los funcionarios públicos que administran el crédito pocas veces pueden obtener la información necesaria para proceder a una evaluación adecuada de los clientes y sus propuestas empresariales. Para efectuar un examen adecuado de las solicitudes de préstamo, estos funcionarios necesitan información de las redes locales no estructuradas acerca de la idoneidad de los clientes, a fin de reducir el riesgo de una recuperación prolongada y del impago de la deuda. En términos técnicos, el acceso limitado a estos datos se llama “asimetría de la información”. Por otra parte, estos datos son conocidos por los informadores locales o se obtienen cuando se utilizan sistemas para el examen *inter partes* de las solicitudes de crédito. Las instituciones financieras locales que operan a nivel municipal, cantonal o comunitario acumulan esta información. El modelo de concesión de créditos de las OGP, por mediación de las oficinas de finanzas, no forma parte de la infraestructura financiera local: las OGP tienen poco acceso a información fiable para la evaluación y la reducción de los riesgos. Así pues, es más probable que se produzcan errores en las evaluaciones de los préstamos, con el consiguiente aumento de la probabilidad de impagos y recuperaciones prolongadas de los préstamos.

88. En China, las CCR son una vía necesaria de entrada a la infraestructura financiera local. La actividad financiera general de las zonas rurales tiene su punto de partida y de llegada en las CCR. Además de contribuir a la integración con la infraestructura financiera local, la adopción del modelo de las CCR presenta dos ventajas evidentes. En primer lugar, dadas las indicaciones de que existe una vasta demanda de crédito en las zonas rurales de China, ningún donante podrá satisfacer esta demanda adoptando soluciones no sostenibles desde el punto de vista institucional.

89. En cambio, los donantes deberían considerar la posibilidad de emplear los fondos para movilizar los recursos locales con objeto de desarrollar una infraestructura financiera local que pueda privilegiar los préstamos destinados a combatir la pobreza, en lugar de los préstamos tradicionales. La movilización de los recursos locales o la utilización de parte de estos recursos para el alivio de la pobreza permitiría conseguir una mejora inmensa de la eficiencia. Así, por ejemplo, el Proyecto de Desarrollo Agrícola Integrado de Jiangxi/Ganzhou comprende 47 municipios. Con el modelo de concesión de créditos de las OGP, se prevé la asignación de CNY 193 millones durante cinco años. Los desembolsos del crédito se calculan en unos CNY 39 millones al año. En cambio, el total de ahorros de las CCR participantes era de, por lo menos, CNY 380 millones. Cada CCR de la zona del

proyecto tenía un saldo de ahorros pendiente de CNY 8 millones, aproximadamente. Si los proyectos del FIDA fueran capaces de utilizar sólo el 10% de estos fondos para la microfinanciación todos los años, la asignación para el crédito se duplicaría.

90. El segundo aspecto ventajoso es que el sistema de información sobre gestión de la infraestructura financiera local suele estar bastante bien desarrollado, en comparación con el de las instituciones no financieras. El primero de estos sistemas es transparente en la utilización de los fondos y está bajo la supervisión del Banco Central.

91. Estas razones indujeron al FIDA a favorecer la utilización de las CCR. El Gobierno ha comprendido también la importancia de integrar los servicios crediticios en la infraestructura financiera local, y ha promulgado directrices que prohíben todas las actividades relacionadas con el crédito a las dependencias oficiales. El FIDA fue la primera institución financiera internacional que puso a prueba la integración de las operaciones de crédito financiadas por los proyectos con las de las CCR. Como ocurre siempre con los primeros intentos, no han dejado de plantearse dificultades, pero lo positivo es que se están obteniendo enseñanzas.

92. Las conclusiones del presente estudio se presentaron en el taller técnico de Beijing, celebrado en julio de 2000, con la finalidad de: i) dar a conocer las conclusiones del estudio; ii) llegar a un entendimiento común acerca de las cuestiones planteadas respecto de la ejecución de los componentes de crédito de los proyectos del FIDA; y iii) llegar a un amplio acuerdo sobre la acción futura. En el anexo 6 del informe principal se ofrecen detalles sobre el taller. Las recomendaciones que figuran a continuación son acordes, en general, con las deliberaciones del taller.

D. La reforma general de las CCR

Fomento de la capacidad de gestión

93. Según cuál sea el rumbo que tomen las actividades de la red de las CCR en el futuro, pueden hacerse dos recomendaciones de orden general. En primer lugar, las CCR podrían transformarse en pequeñas sociedades anónimas bancarias de tipo unitario, probablemente con unos requisitos mucho menos estrictos (en relación con el capital mínimo y otras cuestiones) para la obtención de licencia; las cuestiones administrativas conexas deberían resolverse con arreglo a la ley vigente sobre la banca comercial. Otra posibilidad sería que las CCR se convirtiesen en bancos cooperativos propiamente dichos. Para ello, debería establecerse una estructura interna de gestión con organizaciones centrales a diferentes niveles encargadas del apoyo a la gestión, la capacitación, la auditoría y la supervisión.

94. En lo relativo a la segunda opción, es indispensable que la demanda de estructuras centrales se movilice, y sea impulsada, a partir de las CCR del nivel primario. De lo contrario, se caería con excesiva facilidad en un planteamiento institucional basado en la oferta, de limitada eficiencia y elevados costos recurrentes para la red de CCR. Esta última posibilidad debe evitarse a toda costa.

¿Un marco jurídico específico?

95. No se sabe si las CCR acabarán convirtiéndose en cooperativas de ahorro y crédito, bancos cooperativos o sociedades anónimas. De ser esta última opción la elegida, no haría falta ninguna legislación específica porque las sociedades anónimas de banca están plenamente reguladas por la legislación bancaria nacional. Respecto a las dos primeras opciones, de carácter cooperativo, los reformadores deberán aprovechar los conocimientos técnicos de las principales asociaciones cooperativas modernas que cuentan con una vasta experiencia en el campo del derecho, como la Fundación Raffeisen de Alemania. La entidad *Desjardins International Development* es otra fuente de conocimientos detallados, que puede facilitar las operaciones de microcrédito.

El desarrollo basado en los ahorros

96. Los instrumentos de depósito deben conservar su actual variedad en lo relativo a la diversificación de los plazos y la fijación de precios. Las CCR han obtenido una mayor proporción de depósitos de los hogares y de depósitos a término. Además, el porcentaje de depósitos a término en el total de depósitos de los hogares fue de un 70% aproximadamente, frente al 55% del BAC. Un seguro obligatorio de depósito para los depositantes rurales en las CCR y el BAC, en vez de la garantía estatal *de facto* para las instituciones financieras del Estado, diversificaría los riesgos y aumentaría la solidez del sistema financiero.

Transparencia de la reprogramación de los préstamos

97. Detectar los préstamos reprogramados en la cartera de un banco no es una empresa imposible ni siquiera esotérica. Con todo, el estado de cuentas en el que se basa el sistema contable tiene que actualizarse. En la partida “Activos del préstamo” debe añadirse un rubro aparte para los préstamos reprogramados. Si los préstamos están reprogramados con diferentes fechas de vencimiento, deberán incluirse cuentas subsidiarias, clasificadas con arreglo al período de reembolso. Para asegurar la coherencia, habría que evitar que en los manuales sobre el crédito de los proyectos de desarrollo se incluyeran procedimientos de reprogramación; en vez de ello, habría que incluir las provisiones adecuadas para el caso de los préstamos reprogramados que están vencidos pero no se han liquidado.

Cancelación del préstamo basada en una clasificación adecuada de la cartera de préstamos

98. Es necesario revisar los procedimientos para la clasificación de los activos. Podría considerarse una aportación de capitales análoga a la realizada con los bancos comerciales del Estado, previa clasificación de las CCR en cuatro categorías: insolventes, potencialmente recuperables, que funcionan con problemas y que funcionan satisfactoriamente. Asimismo, las distorsiones causadas por los ingresos ficticios de préstamos pendientes que no tienen ninguna posibilidad de recuperación podrían corregirse en parte adoptando procedimientos de contabilidad en valores de caja. La capacitación y supervisión inadecuadas del personal de la CCR pueden contribuir a la adopción de prácticas injustificadas, como la de dar cifras exageradas del volumen de la cartera de préstamos y los ingresos netos.

Reforzar la capacidad de conceder préstamos comerciales

99. Hay que mejorar la capacitación bancaria del personal de las CCR a fin de que alcance un nivel que le permita efectuar una selección financiera y técnica adecuada de las solicitudes de préstamos. La reciente tendencia a separar los préstamos concedidos con arreglo a las políticas oficiales de los préstamos comerciales es positiva. A más largo plazo, el sistema de financiación rural necesita que las diferentes instituciones puedan participar en condiciones de igualdad y que se vayan eliminando gradualmente los préstamos preferentes y subvencionados para grupos de beneficiarios que gozan de prioridad.

Promover la complementariedad entre los servicios financieros y los no financieros

100. Para evitar el desequilibrio entre los servicios crediticios y los de carácter técnico, hay que promover la complementariedad a nivel de los clientes mediante servicios estatales de extensión y apoyo o procedimientos innovadores de promoción de la pequeña empresa. Por lo que se refiere a los servicios financieros no crediticios, se han organizado planes de seguros y servicios de préstamos y depósitos que pueden solicitarse a la Oficina de Ganadería, cuando se trate de seguros pecuarios. Estos sistemas extenderán el ámbito de los servicios financieros y promoverán una orientación de los servicios más amplia, no limitada exclusivamente al crédito.

Mejora de los mecanismos para facilitar el aprendizaje

101. No importa que una actividad no tenga éxito al primer intento, pero es necesario articular un proceso estructurado para extraer de la experiencia enseñanzas pertinentes e incorporarlas a las actividades futuras. Incumbe a los donantes establecer sistemas de seguimiento y evaluación más objetivos y transparentes y poner los resultados a disposición de los organismos que proyectan adoptar un sistema de prestación de servicios ya ensayado. Una vez instalado el sistema, el debate se verá considerablemente facilitado y aparecerán con claridad los pros y los contras para las estructuras paralelas de intermediación financiera con personal del sector público, establecidas por un cierto número de proyectos de microfinanciación. El rendimiento y las perspectivas de estas estructuras deben compararse con las de las CCR que operan en el marco de las instituciones financieras rurales existentes. Un análisis comparativo de este tipo excedería los límites del presente estudio. Se recomienda, no obstante, que la comunidad de donantes proceda a una evaluación más amplia, posiblemente conjunta, de los sistemas rurales de financiación y microfinanciación en China. La participación de los diferentes ministerios y dependencias gubernamentales será indispensable. Más adelante, esta evaluación objetiva del rendimiento podrá inspirar las decisiones futuras acerca del apoyo a los sistemas financieros.

IX. CONSIDERACIONES RELATIVAS AL DISEÑO DE LOS FUTUROS PROYECTOS DEL FIDA

102. A pesar de sus imperfecciones, la microfinanciación sigue siendo un elemento fundamental de las políticas de erradicación de la pobreza. No hay un sistema que pueda aplicarse de manera uniforme en todas las regiones de China. En algunas zonas donde no existe ninguna infraestructura financiera local en forma de CCR, el modelo de OGP podría todavía representar una opción válida. En la situación prevaleciente en China, la limitación del instrumento crediticio del FIDA se pone de manifiesto cuando se incorporan los fondos de los proyectos del FIDA a la infraestructura financiera local. Sólo se utiliza el instrumento de los préstamos, y en proporciones reducidas en comparación con otras importantes instituciones financieras internacionales. Mediante sus propios recursos e instrumentos, el FIDA quizás no podría negociar la reforma de las CCR, que estaría comprendida en las reformas generales del sector financiero y de la administración del Estado. Las cuestiones planteadas podrían tratar de resolverse alentando a las CCR a realizar experimentos y organizando un sistema de recompensas y sanciones. Los experimentos piloto que reciben asistencia del FIDA deberían evaluarse conjuntamente, con miras a repetirlos en otros contextos. De este modo, se ayudaría a todas las instituciones asociadas de China a extraer enseñanzas y reevaluar las políticas.

A. Procedimientos de utilización de los préstamos del FIDA

103. En China existe un sistema único de transferencia de recursos del Gobierno central a los gobiernos locales, que posee dos rasgos distintivos. En primer lugar, los fondos del FIDA se transfieren en forma de préstamos al nivel de los municipios, y la administración municipal es responsable de su reembolso. En casi todos los demás países, los préstamos del FIDA circulan como donaciones del Gobierno central o como fondos de préstamo sólo a nivel de los gobiernos provinciales. El riesgo cambiario lo asume siempre el Gobierno central. Los municipios reciben los fondos para préstamos del FIDA en forma de donaciones. En segundo lugar, los gobiernos de las provincias, las prefecturas, los cantones y los municipios se encargan de movilizar los necesarios fondos de contrapartida. En casi todos los demás países, los fondos de contrapartida son proporcionados por el Gobierno central o por los gobiernos provinciales.

104. Es preciso cambiar el sistema seguido en China para la transferencia de los préstamos. Si los fondos llegan a los niveles cantonal y municipal en forma de “préstamos” que deben reembolsarse, es demasiado optimista esperar que los gobiernos locales los entreguen a las CCR para el componente de crédito. Las administraciones locales preferirán retener un firme control de la asignación final de los fondos, puesto que son ellas en última instancia quienes tienen que devolverlos. Al mismo tiempo, la financiación con los proyectos de infraestructura rural, capacitación y servicios de extensión tiene que llegar a la administración municipal en forma de “donaciones”. Los recursos del crédito deben proporcionarse a las CCR en forma de préstamo. La financiación del fomento de la capacidad y la infraestructura para mejorar la cobertura y el acceso a los clientes de las CCR deberá proporcionarse en forma de donación. Con arreglo a la teoría de “ver para creer”, convendría organizar un estudio para que los responsables de las políticas en China puedan examinar y entender los procedimientos de la utilización de los préstamos del FIDA en otros países.

B. Justificación del cambio de los reglamentos del MH para las transferencias de fondos

105. No es fácil entender por qué el MH tiene un conjunto de reglas para los fondos del FIDA y otro distinto para las restantes instituciones financieras internacionales. Los fondos del FIDA se transfieren a las provincias a un interés del 4,5% y las provincias deben asumir todos los riesgos. En cambio, los fondos del Banco Mundial se transfieren a las provincias a un interés del 2%, e incluso mucho menor. Hay que reducir al mínimo estas disparidades. Si se organizan dispositivos similares a los del Banco Mundial, las provincias podrán prestar a las CCR a un tipo de interés aceptable. Con el sistema del proyecto del FIDA, las CCR toman fondos en préstamo del cantón o el municipio; sin embargo, convendría que las cooperativas los tomarán en préstamo directamente de las provincias, para evitar la copropiedad de los fondos a nivel local. Los participantes en el taller de examen técnico mencionado anteriormente recomendaron que los fondos de los créditos se transfiriesen directamente de las provincias a las CCR.

C. Incentivos para las CCR

106. La principal razón de que se incluya a las CCR en todos los intentos de mejorar la infraestructura financiera de una región es que así se les alienta a interesarse activamente en la microfinanciación. No es una tarea fácil. No es probable que las CCR recurran a ninguna de sus fuentes de refinanciación (depósitos de los clientes, refinanciación del BPC y préstamos de otros bancos) para las operaciones de microcrédito. Hacen falta incentivos fuertes y creíbles para convencer a las CCR de que cambien sus prácticas, pero suscitar su interés es especialmente difícil en una situación como la presente. Las crisis del sector financiero han inducido al BPC a imponer controles más estrictos a las operaciones de las CCR y otras instituciones financieras. Tener en cuenta a las CCR en el diseño de los proyectos de crédito y situarlas en el centro de la infraestructura financiera local no es más que el primer paso.

107. La primera cuestión que debe abordarse es el costo de los fondos que reciben las CCR en el marco del proyecto del FIDA. Se ha supuesto que en el costo de los fondos para las CCR deben ir comprendidos los costos operacionales y el riesgo crediticio. Sin embargo, las CCR necesitan fondos cuyos costos y condiciones sean atractivos en comparación con los de otras fuentes de refinanciación, pero que no reduzcan el incentivo para movilizar los depósitos. Hay que evitar la dependencia o el “blindaje” con respecto a la financiación de los donantes. Sería conveniente que las CCR recibieran fondos a un tipo de interés no superior al de los préstamos del BPC a las cooperativas.

108. La intermediación financiera a nivel local mejora cuando se refuerza la complementariedad entre los elementos interrelacionados de la infraestructura financiera local. Para ello, es menester que las diversas organizaciones de la sociedad civil y otros agentes colaboren con las CCR en el suministro de crédito a los sectores rurales. No obstante, la situación financiera actual de las CCR no les permite invertir en la mejora de la cobertura o en el fomento de la capacidad y, por consiguiente, las cooperativas necesitan donaciones para estos fines.

D. Desarrollo de productos

109. Existe una clara disparidad entre el surtido actual de productos que ofrecen las CCR, los instrumentos crediticios concebidos en los proyectos del FIDA y los productos que necesitan las familias con escasos recursos. Los instrumentos crediticios de las CCR tienen cuatro rasgos característicos: i) son a corto plazo, reembolsables en un año; ii) el reembolso puede hacerse de una sola vez al final del período; iii) el BPC es quien fija los tipos de interés; y iv) se tienen en cuenta el historial crediticio de los solicitantes y sus garantías. Los préstamos del FIDA para proyectos suelen ser a mediano plazo e ir destinados al desarrollo agrícola y ganadero [véase el anexo 5 del informe principal]. Las OGP se ocupan de la selección de los clientes y el suministro de servicios técnicos y las CCR de la concesión del crédito. No se insiste en el aval y, de ordinario, no se comprueba el historial crediticio del cliente. Esta responsabilidad compartida es la causa de que las CCR insistieran en transferir el riesgo del crédito a las OGP. En cambio, la mayoría de los hogares pobres necesitan inicialmente préstamos pequeños para el consumo. Con el tiempo, la capacidad de absorción de crédito de estas familias debería aumentar, con lo que podrían acumular un historial crediticio que les permitiera obtener préstamos de mayor entidad.

110. Es esencial que las CCR puedan diseñar productos que satisfagan las necesidades de las familias pobres, al tiempo que les dejan el margen requerido para cubrir el costo de los fondos, los costos de transacción y el riesgo del crédito, y para obtener un beneficio razonable. Las características esenciales de los instrumentos de microfinanciación que deben incorporarse al proyecto del FIDA son las siguientes:

- i) **Flexibilidad de las actividades para las cuales pueden proporcionarse préstamos.** En la actualidad, el diseño del proyecto del FIDA establece las actividades para las cuales se dispone de financiación. Es necesario adoptar un criterio plenamente flexible en cuanto a las actividades susceptibles de recibir un préstamo. Las familias deberían poder contraer préstamos para una amplia variedad de actividades, entre ellas las de consumo.
- ii) **Constitución gradual del historial crediticio.** Las CCR tienen que ocuparse de la constitución de los antecedentes crediticios de los clientes, proporcionándoles inicialmente préstamos pequeños y dejándoles que vayan acumulando los antecedentes necesarios para contraer préstamos de mayor entidad.
- iii) **Políticas crediticias favorables a los pobres.** Las normas en materia de préstamos, como la exigencia de avales y garantías, tienen que modificarse adoptando conceptos de responsabilidad solidaria y de concesión de préstamos basada en el historial crediticio. Las CCR tienen que abandonar la práctica consistente en hacerse reembolsar íntegramente el préstamo en la fecha del vencimiento y adoptar planes de reembolso más estructurados, con plazos semanales o mensuales.
- iv) **Incentivos para un pronto reembolso.** Los clientes han de ser conscientes de la importancia de un pronto reembolso y de las ventajas que conlleva. El cliente que ha reembolsado con prontitud el préstamo debería poder contraer fácilmente un préstamo de cuantía superior. Los clientes con el mejor historial crediticio podrían beneficiarse incluso de un tipo de interés rebajado.

- v) **Tipos flexibles de interés sobre los préstamos.** Las CCR deben estar facultadas para ajustar los tipos de interés de los préstamos de modo tal que refleje su percepción del riesgo del crédito, el costo de transacción y el costo de los fondos.

E. Colaboración entre las CCR y las OGP

111. Los proyectos del FIDA han tratado de promover la colaboración entre las OGP y las CCR. Las OGP se encargan de las tareas relacionadas con la identificación de los clientes y la selección de las actividades; las CCR son responsables de la concesión y la recuperación del crédito. Sin embargo, el diseño del proyecto confiere a las CCR facultades “virtuales” para evaluar las peticiones de los préstamos, y aceptarlas o rechazarlas. La incapacidad de las CCR para resistir a las presiones de las OGP y las administraciones locales es debida a dos causas. En primer lugar, la competencia técnica de las CCR para evaluar las actividades de desarrollo agrícola es limitada. En segundo lugar, los fondos los proporcionan las OGP y las CCR están obligadas a seguir las instrucciones de éstas.

112. Los proyectos de crédito que han dado mejores resultados son los que han sido administrados directamente por un organismo, sin injerencia del gobierno local. El organismo tiene que ser una institución financiera o un organismo que tenga una visión clara de su futuro como institución financiera sostenible. Si el MH no proporciona directamente la financiación a las CCR por conducto de sus organismos de supervisión, no es probable que las cooperativas sean capaces de actuar independientemente y de asumir el riesgo del crédito.

113. Para que resulte de utilidad cualquier actividad financiera de desarrollo rural basado en los servicios que tenga por objeto beneficiar a los pobres de China ha de plantearse desde una doble perspectiva en los proyectos del FIDA. En primer lugar, es preciso delinear íntegramente la trayectoria de la financiación de las CCR, con independencia de la administración local. Deben proporcionarse fondos a las CCR en forma de donaciones para reforzar su capacidad, incorporar las estrategias de microfinanciación que se están adoptando en China a sus estrategias ordinarias en materia de créditos y aumentar la cobertura mediante el empleo de agentes en las aldeas. Debería autorizarse a las CCR a seleccionar clientes y financiarlos mediante estrategias de microfinanciación de reciente concepción. Habrá que alentar a las CCR para que utilicen fondos procedentes de la movilización de sus propios ahorros, proporcionando incentivos para los préstamos de microfinanciación en vez de suministrar fondos para las operaciones de préstamo. En el caso de las CCR con problemas de liquidez, podría mejorarse su acceso al servicio de refinanciación del BPC.

114. En segundo lugar, hay que reducir sustancialmente la cuantía de los componentes de crédito de los proyectos del FIDA. Como la actual situación financiera de muchas CCR puede impedirles participar activamente en el crédito a mediano y largo plazo, hay que promover la capacidad de las OGP de proporcionar préstamos de este tipo. Es preciso articular sistemas que garanticen que las OGP no hacen una competencia desleal a las CCR. El tipo de interés de los préstamos debe ser igual al tipo anual de interés percibido por las CCR. Las OGP deben estar autorizadas a proporcionar un solo préstamo por cliente, a fin de que posteriormente los clientes puedan obtener préstamos de las CCR. Será necesario mejorar sustancialmente los sistemas de registro, el seguimiento contable de los préstamos y el mantenimiento de un fondo rotatorio, a fin de aumentar la transparencia.

F. Respaldo técnico

115. La prestación de servicios técnicos a las familias sigue siendo el cometido principal de diversos departamentos técnicos pertenecientes a las OGP creados por los proyectos del FIDA. La colaboración del PMA en las actividades de capacitación ha contribuido a mejorar la utilización de los créditos. Este procedimiento tiene que reforzarse con fondos en forma de donaciones, a fin de que las OGP puedan emprender estas actividades.

G. Llegar hasta quienes no llegan las instituciones financieras

116. En lo relativo a los préstamos para el alivio de la pobreza, la dependencia absoluta de instituciones financieras estructuradas como las CCR es un arma de doble filo. Por una parte, ello mejora la eficiencia y, por consiguiente, hace posible la sostenibilidad institucional. Por otra parte, de este modo pueden quedar excluidas muchas personas que no poseen los antecedentes crediticios necesarios y la capacidad demostrada para utilizar eficazmente el crédito. Incluso con sistemas bienintencionados de diseño y ejecución de productos de microfinanciación, haría falta mucho tiempo para que las CCR llegaran a convertirse en instituciones dedicadas a los pobres. Además, existen zonas que carecen de infraestructura financiera local. Una estrategia para llegar hasta estas zonas y hogares dirigida por las OGP sigue siendo una proposición válida.

117. Una estrategia de grupos de autoayuda como elementos de la infraestructura financiera local es una opción preferible a la estrategia consistente en conceder préstamos directos adoptada por varias organizaciones de la sociedad civil. A este respecto, puede citarse el ejemplo de las cooperativas en Alemania. Otra iniciativa para crear grupos de servicios financieros se registró en Asia después de la Segunda Guerra Mundial. Los grupos asiáticos, constituidos por los bancos para agrupar a pequeños prestatarios, como en el ejemplo alemán, tenían también por objeto recolectar ahorros y distribuir el crédito entre los miembros.

118. En la actualidad, los grupos financieros son un elemento característico de la infraestructura financiera de muchos países en desarrollo. En la mayoría de las regiones de Asia, los grupos de autoayuda canalizan las operaciones microfinancieras mediante la vinculación sistemática con las instituciones financieras. En África, se ha utilizado a los grupos en campañas de monetarización y como cauce para las operaciones de microfinanciación. Los grupos desempeñan la función fundamental de la absorción del riesgo, que es esencial para el desarrollo de la infraestructura financiera. Para desempeñarla con más eficiencia, los grupos tienen que acumular un capital con las contribuciones de los miembros y, cuando sea posible, de los donantes. Lo principal es que las instituciones necesitan tomar la iniciativa de la creación de grupos.

119. Con su red que llega hasta el nivel de las aldeas, y con el necesario fomento de la capacidad, las OGP reúnen las mejores condiciones para asumir la responsabilidad de la movilización de los grupos. Las características esenciales de la movilización de los grupos de autoayuda en China han de ser la movilización colectiva, el fomento de la capacidad, la creación de un pequeño fondo rotatorio y la subsiguiente vinculación con las CCR. Podría recurrirse a la colaboración con el PMA para promover la capacidad de los grupos, mejorar la toma de créditos por parte de las familias pobres y, por lo que se refiere a las CCR, encontrar una nueva serie de clientes con el historial crediticio adecuado.