

**PROYECTO CONJUNTO INDES – PROGRAMA JAPÓN
DOCUMENTO DE TRABAJO**

**Mercado de Crédito Informal y Microfinanzas en
Vietnam**

**Dr. Dao Van Hung
Universidad Nacional de Economía**

**Series Documentos de Trabajo I-35-JP
Washington, D.C.**

LISTA DE SIGLAS

Ifs	Instituciones Financieras
PIB	Productos Interno Bruto
GOV	Gobierno de Vietnam
GSO	Oficina General de Estadística
EHRP	Erradicación del Hambre y Reducción de la Pobreza
GRC	Grupo de Responsabilidad Compartida
LIHs	Hogares de Bajos Ingresos
CUT	Certificado de Uso de la Tierra
IMFs	Instituciones de Micro-finanzas
MIS	Sistema de Información de la Administración
MTMGAS	Ministerio del Trabajo, Minusválidos de Guerra y Asuntos Sociales
ONGs	Organización No gubernamental
ONGI	Organizaciones No Gubernamentales Internacionales
HP	Hogares Pobres
FCP	Fondos de Crédito del Pueblo
ACAR	Asociaciones de Crédito y Ahorro Revolvente
BAR	Banco Accionario Rural
BEV	Banca Estatal de Vietnam
A&C	Ahorros y Crédito
OS	Organizaciones Sociales
EPs	Empresas Públicas
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
US\$	Dólares de los Estados Unidos
BVAD	Banco de Vietnam para la Agricultura y el Desarrollo Rural
BVP	Banco de Vietnam para el Pobre
UAV	Unión de Agricultores de Vietnam
UJV	Unión de la Juventud de Vietnam
ENVV	Encuesta de Niveles de Vida de Vietnam
DV	Dong Vietnamita
UMV	Unión de Mujeres de Vietnam
BM	Banco Mundial
FCRs	Fondos de Crédito Regional
FCC	Fondo de Crédito Central

Nota: US\$ 1 = DV 14,500

TABLA DE CONTENIDO

I. ANÁLISIS DE SITUACIÓN DE LA POBREZA	8
II. INFRAESTRUCTURA DEL SECTOR DE MICROFINANZAS	9
1. Estructura	9
2. Proporción del Mercado de Préstamos	10
3. Instituciones Financieras Rurales	10
3.1 Banco de Vietnam para la Agricultura y el Desarrollo Rural (BVAD)	10
3.2. Banco de Vietnam para el Pobre (BVP)	13
3.3 Fondos de Crédito del Pueblo (FCP)	14
3.4 Bancos Accionarios Rurales (BARs)	15
4. Sector Financiero Rural Semi-Formal	15
5. Microfinanzas Informales	16
III. POLÍTICA QUE GOBIERNA EL DESARROLLO DE LAS MICROFINANZAS	16
1. Entorno Político	16
2. Marco Legal	17
3. El Código Civil	17
4. Ley sobre la Banca Estatal de Vietnam (Banco Central)	18
5. Ley sobre Instituciones de Crédito	18
6. Ley sobre Cooperativas	19
IV. BANCO DE VIETNAM PARA EL POBRE	19
1. La Red	20
2. Focalización	22
3. Recursos de Capital	22
4. Préstamos de Cartera	24
5. Restricciones en el uso de los préstamos y de la cartera de préstamos	25
6. Reembolso	26
7. Préstamo Subsidiado	26
8. Vinculándose con Organizaciones Sociales	28
9. Prestatarios y Consideraciones de Género	28
10. Contribuciones del BVP a la Reducción de la Pobreza	29
11. ¿Transferencia a un Banco de Políticas?	30
12. Restricciones de las Operaciones del BVP	30
12.1. Restricciones de Políticas Gubernamentales	30
12.2. Cuestiones Institucionales	31
12.3. Administración y Manejo de Sistemas	31
12.4. Problemas de Recursos Humanos	32
V. LECCIONES APRENDIDAS	33
1. Banca y Reforma Financiera	33
2. Promoción y Diversificación de las Microfinanzas	33

3. Tasas de Interés y Sostenibilidad Financiera	34
4. Movilización del Ahorro	35
5. Restricción de Préstamo y Fungibilidad	35
6. Capilaridad y Vinculación con Organizaciones de Masas	35
7. Pago en Parcialidades – Una Alternativa Apropiaada al Reembolso de Pago Único	36
8. No Sólo Crédito “SINO ADEMÁS” ...	36
 VI. CONCLUSIONES	 36
 REFERENCIAS	 38

RESUMEN

Conducida por la iniciativa Doi Moi de renovación a fines de 1986, la economía de Vietnam se ha dinamizado hasta ser considerada una de las economías en transición más exitosas. El índice de crecimiento económico y el nivel de vida de la mayor parte de la población en todo el país han sido mejorados considerablemente. Sin embargo, Vietnam todavía es clasificado entre los más pobres del mundo.

En la batalla contra la pobreza, los proveedores formales de servicios financieros como el Banco de Vietnam para la Agricultura y el Desarrollo Rural (BVAD), el Banco de Vietnam para el Pobre (BVP) y el Fondo de Crédito del pueblo (FCP), entre otras instituciones, han jugado un papel importante apoyando a los hogares de bajo ingreso para escapar de la pobreza y el hambre. El crédito a los pobres y el capital proporcionado por el Gobierno bajo programas nacionales, también han ayudado a mejorar la infraestructura rural y suavizar las dificultades de los residentes rurales.

Los resultados obtenidos en el campo de las microfinanzas han sido impresionantes en relación con su situación en los años 1980. Sin embargo, todavía presentan grandes problemas. Un gran número de hogares de bajos ingresos (HBIs) son excluidos de las microfinanzas formales y, en consecuencia, la mayoría de los HBIs siguen dependiendo del crédito informal a través de las redes de parientes, amigos y prestamistas privados, normalmente pagando intereses exorbitantes. Este es uno de los principales desafíos para los diseñadores de políticas.

En este trabajo, primero bosquejo un panorama de las microfinanzas en Vietnam y discuto el marco legal desde una perspectiva histórica. Posteriormente, se definen los principales actores involucrados en función de sus características, fortalezas y debilidades. Enseguida, el Banco de Vietnam para el Pobre (BVP) es explorado a profundidad con respecto a las redes, la movilización de capital, las actividades de préstamo, reembolsos, vínculos con organizaciones sociales, contribuciones del BVP a la reducción de la pobreza y las principales restricciones de sus operaciones para llegar a sus clientes objetivo. Al final se extraen las lecciones aprendidas del BVP para discutir la parte de esta experiencia que puede ser transferida y aquellos aspectos necesitan ser mejorados. La intención es proveer algunas indicaciones de advertencia para quienes diseñan de políticas gubernamentales es sus estrategias para dar cobertura a los grupos de más bajos ingresos.

INTRODUCCION

En respuesta a la crisis socioeconómica a fines de los años 1980, el gobierno vietnamita lanzó el programa de renovación (Doi Moi) en 1986. Después de 10 años de renovación, la economía de Vietnam es ahora vista como una de las economías de transición más exitosas. Las tasas de crecimiento económico eran notoriamente altas en el período 1992-1997, llegando a más del 8 por ciento en promedio, pero disminuyeron a un poco más del 5 por ciento en el período 1998-1999 y se recuperaron al 6.8 por ciento para el año 2000. Junto al crecimiento económico, el nivel de vida de la mayor parte de la población ha mejorado en todo el país. Según el Banco Mundial, la proporción de hogares bajo la línea de pobreza se redujo notablemente de más del 50 por ciento en 1993 a cerca del 37 por ciento en 1998. A pesar de la drástica reducción de la pobreza en la mayoría de los principales grupos demográficos, Vietnam es todavía uno de los países más pobres en el mundo. Con un número grande de hogares pobres, la demanda por microcrédito es inmensa.

Estos resultados se lograron, en gran parte, gracias a la política del Gobierno orientada a reducir la pobreza. Vietnam ha adoptado un marco de política que alienta el desarrollo igualitario y la equidad social y el combate a la pobreza, esta incluida en el nivel más alto de la agenda nacional.

En la batalla contra la pobreza, los proveedores de servicios financieros como el Banco de Vietnam para la Agricultura y el Desarrollo Rural (BVAD), el Banco de Vietnam para el Pobre (BVP) y los Fondo de Crédito del Pueblo (FCP), entre otras instituciones, son contribuyentes importantes. Con una cobertura total de préstamos de US\$ 2.8 mil millones, el sector formal financiero ha alcanzado alrededor del 60 % de hogares rurales, ayudándolos a escapar de la pobreza y el hambre. Además, el crédito otorgado a los pobres, y el capital proporcionado por el Gobierno bajo los programas nacionales, están mejorando la infraestructura rural (caminos, irrigación, puertos para pesca, construcción de barcos de pesca de altamar, etc.) y están apoyando a mejorar las condiciones de vida de la gente rural.

Los logros en las microfinanzas en Vietnam han sido impresionantes en relación con su situación en los años 1980. Sin embargo, permanecen una serie de problemas importantes. Es claro que ha habido un gran número de hogares pobres y de bajos ingresos que están siendo excluidos del acceso a las microfinanzas institucionales. La mayoría de los pobres todavía dependen del crédito informal a través de la red de parientes, amigos y prestamistas privados con tasas de interés exorbitantes. Este estado de situación desafía a los diseñadores de políticas.

Este trabajo está preparado para resumir el sector de microfinanzas en Vietnam. También, discute la experiencia del Banco de Vietnam para el Pobre en relación con estas cuestiones. Finalmente, el trabajo extrae algunas lecciones aprendidas para el futuro desarrollo de las microfinanzas en Vietnam.

El trabajo está estructurado de la siguiente manera: El capítulo I analiza las condiciones de pobreza en Vietnam, el capítulo II da información básica de la infraestructura de las microfinanzas, el capítulo III resalta las políticas gubernamentales hacia los proyectos de microfinanzas, el capítulo IV analiza a fondo al Banco de Vietnam para el Pobre; las lecciones aprendidas son expuestas en el capítulo V y el capítulo VI concluye y recomienda cambios de política para el desarrollo de las microfinanzas.

I. ANÁLISIS DE SITUACIÓN DE LA POBREZA

Vietnam se extiende a lo largo de una sección de 3,200 kilómetros del Mar del Sur Chino, desde China en el norte hasta al Golfo de Tailandia en el Sur y comparte frontera con Laos y Camboya al Oeste. El área total del país es de aproximadamente 332,000 km²; mucho del cual es montañoso y sólo un 20 % es cultivable. La población del país, estimada en 78 millones, ha estado creciendo a una tasa media anual de 1.9 % durante los diez últimos años. A pesar de la alta tasa de crecimiento económico de los años recientes, Vietnam, el 13o país más poblado en el mundo sigue siendo uno de los países pobres. Según el Índice de Desarrollo Humano del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (1997), Vietnam se ubica en el lugar 121 de 130 países analizados.

Vietnam ha hecho un progreso sustancial en pasar de ser predominantemente una economía centralmente planificada a una economía de mercado relativamente liberalizada. La reforma económica o Doi Moi se ha implementado en Vietnam desde fines de los años 1980. Período en el que se han registrado mejoras significativas en términos de la aceleración de la tasa de crecimiento y reducción de la inflación.

Se estima que a mediados de los años 1980, siete de cada diez vietnamitas vivían en la pobreza. Un poco más de una década más tarde -una década de crecimiento económico rápido- la incidencia de la pobreza se redujo a la mitad y se siguen registrando asombrosas reducciones en la incidencia de la pobreza en Vietnam en 1993 - 1998. Esto se refleja en la elevación del ingreso per cápita y en amplios informes sobre mejoras del bienestar, según diversos indicadores. La proporción de gente con gastos per cápita por debajo de la línea de pobreza total ha bajado rápidamente del 58 por ciento en 1993 al 37 por ciento en 1998.¹ El número de la gente debajo "de la línea de pobreza de alimentos", que es inferior a la medición anterior, también ha disminuido del 25 por ciento al 15 por ciento, indicando que aún los segmentos más pobres de la población han experimentado mejoras en su nivel de vida durante 1993-98. Si bien la incidencia de pobreza es todavía bastante alta en Vietnam, estas disminuciones en la pobreza y en la pobreza de alimentos son muy impresionantes para un período de sólo cinco años.

La mayor parte de los pobres eran agricultores (el 79 %) en 1998; casi el 80 por ciento de los pobres trabajaban en el sector agrícola. Este hecho sugiere que los esfuerzos futuros en la reducción de la pobreza todavía tienen que enfocarse a las áreas rurales.

Los pobres tienen relativamente bajos niveles educativos, carecen de habilidades funcionales y de información. El noventa por ciento de los pobres tienen niveles de educación de escuela secundaria o inferiores. Los hogares con muchos niños a menudo eran clasificados como más pobres. El pobre tiene menos acceso a los recursos materiales como tierra, crédito y menos acceso a la infraestructura social y física.

¹ Combatiendo la Pobreza, Reunión del Grupo Consultivo para Vietnam, Diciembre 1999.

II. INFRAESTRUCTURA DEL SECTOR DE MICROFINANZAS

1. Estructura

La política Doi Moi lanzada en 1986 ha iniciado cambios significativos en el sistema financiero vietnamita en general y en el desarrollo de servicios de crédito rural en particular. Actualmente, el sector de microfinanzas en Vietnam se compone de tres sectores: formal, semi-formal e informal (ver Cuadro 1).

El **sector financiero formal** está dominado por cuatro grupos de instituciones financieras que funcionan bajo el permiso y la supervisión de la BEV.

- 2 bancos comerciales públicos que incluyen al Banco de Vietnam para la Agricultura y el Desarrollo Rural (BVAD) y al Banco de Vietnam para el Pobre (BVP);
- 19 bancos rurales privados - o bancos accionarios rurales (BARs) - propiedad de accionistas privados y aproximadamente el 10% propiedad de entidades legales (como una exigencia legal para establecerse);
- 981 Fondos de Crédito del Pueblo (FCP) propiedad de miembros, en su mayoría agricultores;
- 69 Cooperativas de Crédito propiedad de miembros, en su mayoría agricultores.

El **sector semi-formal** está compuesto por aquellas instituciones oficialmente aprobadas por agencias gubernamentales, pero sin estar legalmente regulados ni supervisados por la Banca Estatal de Vietnam (el Banco Central); por ejemplo la Unión de Mujeres de Vietnam (UMV), la Unión de Agricultores de Vietnam (UAV), programas nacionales especiales (como los programas de creación de empleo, programas nacionales para la Erradicación del Hambre y Reducción de la Pobreza (EHRP), programas nacionales para reforestación de colinas estériles, y las organizaciones no-gubernamentales internacionales (ONGI), entre otras.

Los servicios financieros informales incluyen los de familias, amigos, comerciantes, prestamistas privados no registrados y asociaciones de crédito rurales tradicionales. Estos servicios operan a nivel local con procedimientos simples de transacción.

Las instituciones de microfinanzas vietnamitas cobran diferentes tasas de interés. Las instituciones de microfinanzas formales y reguladas deben cumplir con las tasas de interés tope anunciadas por la BEV. Las tasas techo también son publicadas de manera diferente para cada institución. Por ejemplo, el BVAD, el BVP y los FCP tienen tasas diferenciales dependiendo de las características de cada institución. Al BVP, por ejemplo, se le permite prestar a una tasa subsidiada ya que cumple con una misión política en la EHRP. Al BVAD se le permite cobrar una ‘tasa comercial’ porque es, tanto un banco comercial como un banco de desarrollo.

Otras instituciones, como las organizaciones sociales (UMV, UAV) y las ONGIs se aprovechan de los ‘huecos legales’ para cobrar tasas de interés más altas para demostrar que las prácticas de microfinanzas sostenibles funcionan en Vietnam. Estas instituciones

cobran tasas de interés de 30-50 % por encima del BVAD. Sin embargo, la escala de sus operaciones es, por lo general, pequeña. (Ver Cuadro 1).

Cuadro 1: Tasas de interés promedio cobradas a los hogares agrícolas (efectivas a principios del 2001)

Sector	Institución	Tasas de interés (% por mes) *
Sector Semi-Formal	Organizaciones Sociales	1.00-1.50
	Organizaciones No Gubernamentales	1.20
	Internacionales	
Sector Formal	Proyectos de gobierno	0.60
	Bancos Privados y FCP	1.25
	BVAD	0.95
	BVP	0.7

La Banca Estatal reporta el 0.2 % al mes de tasa de inflación durante el primer cuarto del 2001. Por lo tanto, las tasas nominales presentadas aquí son muy cercanas a las tasas reales.

2. Proporción del mercado de préstamos

Para el año 2000, se estimó que hay aproximadamente 5.4 millones de hogares rurales pobres en Vietnam. El sector financiero formal sirve a un estimado de 61 por ciento de estos hogares (cerca de 3.5 millones de hogares pobres); el sector informal sirve al 3 por ciento y el resto (36 por ciento) no tiene otra alternativa que los recursos del crédito privado informal (ver Cuadro 2).

3. Instituciones financieras formales rurales

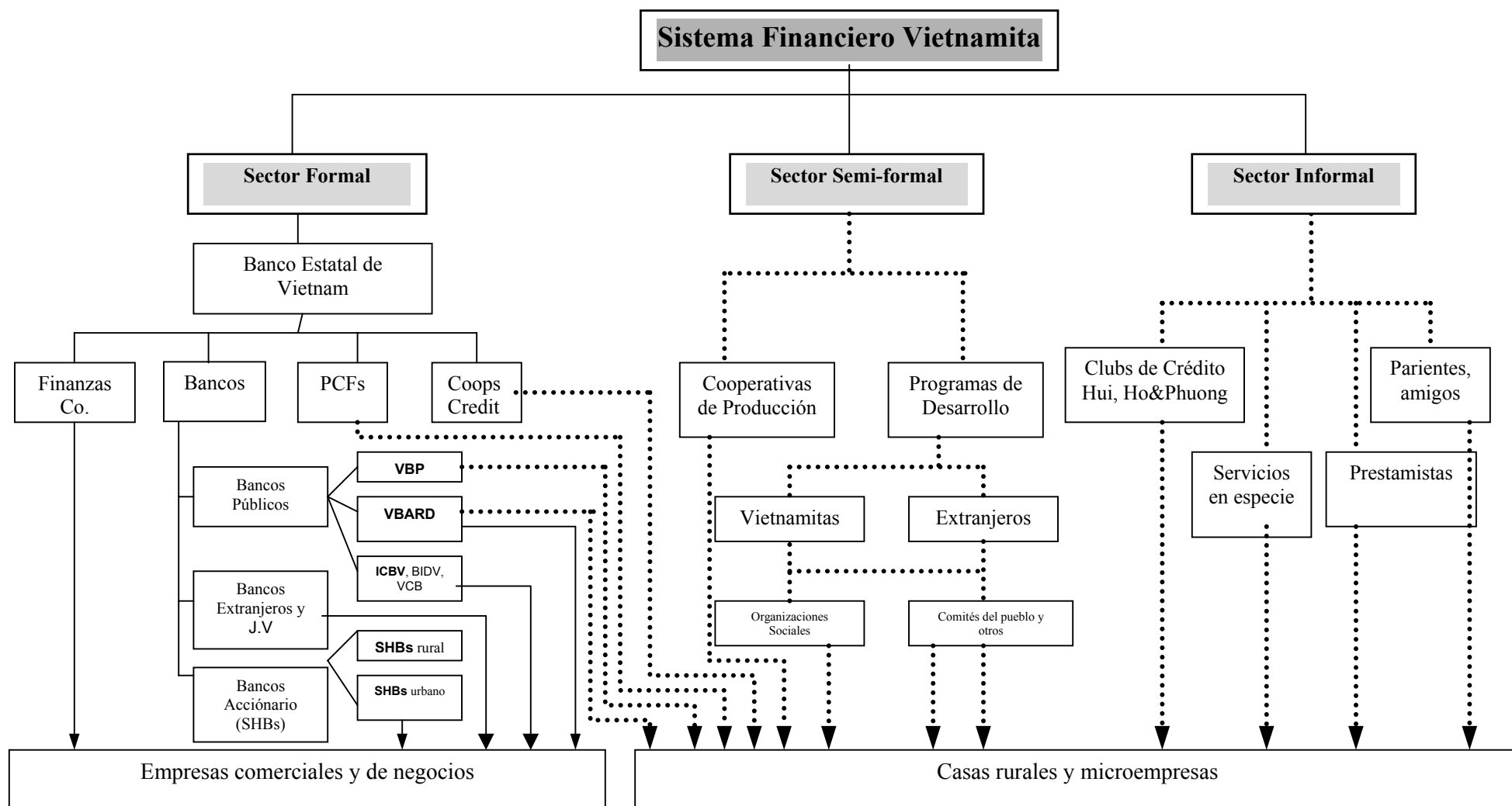
3.1 Banco de Vietnam para la agricultura y el desarrollo rural (BVAD)

El BVAD es el líder en el sector formal de servicios financieros rurales. Proporciona más del 75 por ciento del crédito otorgado por las instituciones financieras formales a los hogares rurales. La red de sucursales del BVAD generalmente se extiende a nivel de distrito, pero baja hasta el nivel de comuna en áreas muy pobladas. En los últimos años, el BVAD ha introducido una serie de innovaciones para ampliar su alcance.

En 1995 el BVAD comenzó un programa orientado a otorgar préstamos a los pobres, haciendo uso del Fondo de Crédito Preferencial del gobierno. Al final de 1995, el fondo fue transferido al Banco de Vietnam para el Pobre (BVP). Sin embargo, el BVAD todavía prestó a los hogares pobres. En el año 2000, aproximadamente 4 millones de hogares, que representaron entre el 30-40 % de los préstamos a los hogares rurales, tuvieron acceso a los préstamos del BVAD, de los cuales el 20 % eran hogares pobres. El sistema de Grupos de Responsabilidad Compartida (GRC) es usado para facilitar la administración de préstamos. El BVAD también trabaja con organizaciones sociales, sobre todo la Unión de Mujeres y la Unión de Agricultores, para establecer grupos de crédito similares a los GRCs. También el banco trabaja directamente con el Comité de Direccionamiento del EHRP en la comuna, para formar GRCs. Hasta el momento, el BVAD ha sido el

proveedor más grande de servicios financieros a áreas rurales y el segundo proveedor a los hogares pobres.

DIAGRAMA 1: EL SISTEMA FINANCIERO VIETNAMITA
(líneas de puntos denotan la provisión de servicios en el mercado de micro-finanzas)



**Cuadro 2: Indicadores comparativos de instituciones microfinancieras
a fines del año 2000**

Población: 78 millones de personas en Vietnam; hogares rurales totales: 12 millones Hogares Estimados de Pobres (HP): 5.4 millones							
Instituciones financieras y sector semi-formal	Número Total de clientes		Número Total de Clientes Pobres (Total de hogares pobres: 5.4 millones)				% De HPs sin ningún acceso al credito
	Total	%	Prestatarios pobres	Tamaño de Préstamo	% prestatarios pobres a total de prestatarios	% De prestatario pobre al total de HPs	
BVAD	4,000,000	33 %	800,000	2,600,000 US\$ 179	20 %	15 %	-
BVP	2,500335, 000	18 %	2,000,335,000	1,800,000 US\$ 130	8100 %	403 %	-
FCP	600,000	5 %	300,000	2,000,000 US\$ 137	50 %	6 %	-
BARs	10,000	0.1 %	-	-	-	-	-
semi-formal BAR	150,000	1%	150,000-	-	-	3 %-	-
Total	7,260,000	60 %	3,250,000			64 %	36 %

Fuente: Dao Van Hung, 2000

El BVAD es el candidato obvio para facilitar el desarrollo de los hogares pobres. En los tres últimos años el BVAD adicionó 300 o más nuevas sucursales de inter-comuna a su sistema; acción que ha sido reconocida como un esfuerzo para tener acceso a las comunidades de base. La eliminación de los requisitos de garantías para préstamos por debajo de los 10 millones DV indica una toma de conciencia sobre las necesidades de los hogares pobres. Un indicador muy claro en esta misma dirección es el cambio en la cartera de préstamos de este banco, de un 80 por ciento de los préstamos totales que se otorgaban a las organizaciones sociales en 1992 a sólo el 29 por ciento en 2000. Los esfuerzos por reducir al mínimo el costo de los préstamos a los pobres se han buscado a través de prácticas como la formación de grupos de préstamos y actividades de asistencia con organizaciones sociales.

Hay otros factores que indican que el BVAD puede ser un agente fundamental para mejorar la vida de los hogares pobres. De acuerdo con la dirección, el BVAD tiene un plan firme para aumentar sus servicios a 2,000 puntos de atención con un aumento sustancial en su clientela. Por su tamaño e importancia para la economía rural, el BVAD sigue beneficiándose de muchos privilegios y subvenciones ocultas del GOV. Esta situación va a cambiar muy pronto pues bajo el plan de reforma bancaria propuesto, el BVAD sufrirá una reestructuración fundamental y será obligado a adoptar prácticas más comerciales.

3.2 Banco de Vietnam para el Pobre (BVP)

El BVP fue establecido en 1995. Su responsabilidad principal es proporcionar préstamos a los hogares pobres y promover el programa de reducción de la pobreza. El BVP está institucionalmente fusionado con el BVAD. Excepto por sus oficinas centrales, no tiene personal separado y descansa completamente en la red de sucursales del BVAD para

realizar sus funciones. A fines del año 2000, ha proporcionado crédito aproximadamente a 2 millones de hogares rurales pobres (el 40 por ciento del total de prestatarios de hogares pobres). Desde su establecimiento, el BVP ha sido el principal proveedor de servicios financieros a hogares rurales pobres en Vietnam. En el capítulo IV discutimos las operaciones de este banco con mas profundidad.

3.3 Fondos de Crédito del Pueblo (FCP)

Los Fondos de Crédito del pueblo (FCP) fueron establecidos como ahorros basados en la comuna y en cooperativas de crédito. El desarrollo del modelo de los FCP está operando bajo la Ley Cooperativa, constituido por miembros que participan mediante la adquisición de acciones de bajo valor a 50,000 DV (3.5 \$ USD).

La red del PCF actualmente comprende 1 Fondo de Crédito Central (FCC), 21 Fondos de Crédito Regional (FCRs) y 961 FCP funcionando en 53 de 61 provincias en todo el país. La red del PCF cubre 1000 comunas, que representan el 11 por ciento del total de comunas en el país. Según informes recientes, la red del PCF actualmente proporciona el 5 por ciento del crédito asignado en el sector formal rural financiero y cubre el 6 % de los hogares rurales (en su mayoría pobres). Los informes indican que la tasa de reembolso de préstamos es alta (más del 96 por ciento) y la capacidad de movilización de los ahorros del sistema PCF ha mejorado considerablemente desde su inicio.

El modus operandi de los FCP es la movilización del capital del pueblo que a su vez se presta a sus miembros. Los procedimientos de préstamo y de depósito son simples y apropiados para el bajo nivel de educación de la población rural. Además, la diversificación del crédito y los productos de los ahorros han traído una amplia gama de opciones a los hogares que tienen niveles diferentes de ingreso. Los FCP tienen una proximidad más cercana a los aldeanos, en comparación con el BVAD. Los FCP operan con seguros de depósito que da confianza a los prestatarios y permite a los FCP ampliar sus servicios financieros rurales.

Los FCP son los abastecedores de crédito en pequeña escala más importantes en áreas rurales. Un Fondo de Crédito del Pueblo es una pequeña cooperativa basada en la comunidad y una institución social financiera, operada y gobernada por miembros accionista de la comuna donde se localiza. El PCF está estrechamente vinculado a las otras organizaciones de la comuna (como el Comité del Pueblo y Organizaciones Sociales, la Unión de las Mujeres y la Unión de Agricultores). Los FCP realizan una función de mediación financiera activa; mejoran el acceso a los servicios financieros para los habitantes de zonas rurales y hacen énfasis en fomentar los ahorros y la disciplina del crédito. Los FCP son siempre bienvenidos por los habitantes del lugar donde operan.

Muchos miembros del PCF han logrado superar la pobreza y han calificado para mayores préstamos, con expectativas de mejorar sus ingresos. Los FCP también conceden préstamos para inversión en capital humano, como educación y asistencia médica (pago de honorarios de hospital, compra de medicinas) y también para los consumos y situaciones de emergencia: bodas, entierros – una acción que es sumamente apreciada por

los habitantes locales. Los FCP tienen gran interés por funcionar como banca para los pobres y quieren hacerlo de una manera sostenible y viable adoptando principios de mercado. Los FCP, en realidad, han superado a otras instituciones financieras rurales en áreas de trabajo social y desarrollo comunitario.

Los FCP son considerados como instituciones sostenibles y con prácticas bancarias solventes. Funcionan en un marco de regulación sólido con un claro apoyo de parte del GOV. Los FCP tiene un futuro promisorio en la medida que la necesidad de crédito sigue creciendo y en la medida que sean capaces de usar sus ventajas de servicio local para acceder a sus clientes. En suma, es evidente que los FCP son la opción del Gobierno para disminuir la escasez de capital en áreas rurales. Sin embargo, el Gobierno ha adoptado un enfoque muy prudente hacia los FCP, intentando convertirlos en proveedores de servicios financieros viables en áreas rurales. Esto explica la lenta evolución en el desarrollo de la red. La red del PCF ha ganado la confianza del Gobierno y en el contexto del crédito rural, no hay duda que los FCP tendrán un futuro brillante.

3.4 Bancos Accionarios Rurales (BARs)

En el 2000, había 19 bancos accionarios rurales en Vietnam. La mayor parte de los BARs eran el resultado de la reorganización o la fusión de cooperativas de crédito rurales. Sólo algunos de ellos han otorgado préstamos a los hogares pobres a través de las Uniones de Mujeres. La Unión organiza a las mujeres en grupos para permitirles obtener préstamos de BARs. Estos bancos son muy cautelosos sobre la ampliación de sus préstamos otros segmentos de la población pobre.

4. Sector financiero rural semi-formal

Las Organizaciones Sociales son cuerpos cuasi-gubernamentales, que conservan vínculos cercanos con el gobierno y, por lo general, están representadas en cuatro niveles administrativos: nacional, provincial, distrital y comunal. Esta estructura jerárquica les permite interactuar desde los niveles directivos de gobierno hasta el nivel de base. Muchas organizaciones como la Unión de Mujeres de Vietnam (UMV), la Unión de Agricultores de Vietnam (UAV) o la Asociación de Veteranos apoyan a sus miembros con el desembolso de préstamos bajo programas gubernamentales específicos. Aunque su misión no es la de proporcionar servicios de crédito y de ahorros, sino actuar como agentes de movilización social.

Desde el lanzamiento del Doi Moi o reforma económica en 1986, la provisión de crédito es considerada una actividad complementaria a sus otras funciones. El interés principal de una organización social es la mejoría de la situación económica de sus familias miembro. La provisión de crédito no sólo satisface este objetivo sino también facilita la movilización y apoya otras actividades. Hay dos enfoques en las actividades de crédito de las organizaciones sociales: (i) las organizaciones sociales poseen y manejan los ahorros de los miembros y las donaciones de donantes tales como las organizaciones no gubernamentales internacionales; (ii) las organizaciones sociales sirven como facilitadores para el BVAD y el BVP.

El servicio de crédito ofrecido por organizaciones sociales es muy apreciado por varios motivos: (i) puede ser canalizado directamente a beneficiarios objetivo al nivel de las bases, en especial los hogares de bajos ingresos, mujeres pobres, o grupos minoritarios; (ii) está basado en la comunidad por lo que tiene un contacto más directo y cercano con clientes rurales; (iii) las organizaciones sociales a menudo hacen pequeños préstamos con mayor eficiencia y tienen tasas de reembolso más altas; movilizan ahorros locales con esquemas flexibles y simples; (iv) esto mejora la participación de la gente a nivel de base y asegura que sus voces sean escuchadas.

Los esquemas de ahorro y crédito de las organizaciones internacionales no gubernamentales (ONGI) incluyen 60 proyectos. Los fondos totales de préstamo suman la cantidad de US\$ 2.1 millones con un alcance de más de 67,000 personas. La variedad de esquemas de las ONG internacionales se refleja en sus objetivos diversos. Algunos están exclusivamente involucrados con ahorros y crédito. Para otros, las actividades de ahorro y crédito son una forma de entrada a las comunidades para promover programas de salud o planificación familiar. Para otras, los ahorros y el crédito son un medio para promover la generación de ingresos. Los programas de ahorro y crédito de las ONGI en Vietnam han mostrado ser eficaces en suministrar servicios financieros a los hogares pobres. Se reportan tasas altas de reembolso de préstamos y han sido muy exitosas en la movilización de ahorros. Sin embargo, estos esquemas son relativamente pequeños en su alcance y no sostenibles a largo plazo en la medida que dependen de los subsidios que otorgan los donantes para cubrir sus gastos de operación.

5. Microfinanzas informales

A pesar de los grandes esfuerzos por mejorar la provisión de crédito a áreas rurales, el sector formal financiero no satisface las necesidades financieras de los hogares rurales, abriendo un gran espacio a los mercados de crédito informal. Los prestamistas privados parecen dominar la provisión de capital en áreas rurales. Los préstamos de fuentes informales (prestamistas, parientes e individuos privados) representan al menos el 50 % de los préstamos totales y puede llegar hasta el 70 por ciento de acuerdo a otras estimaciones. Los prestamistas cobran tasas de interés (en los límites del 3 al 10 por ciento al mes) mucho más altas que las que cobran las instituciones financieras formales.

III. POLÍTICA QUE GOBIERNA EL DESARROLLO DE LAS MICROFINANZAS

1. Entorno político

Desde 1986, el Gobierno de Vietnam (GOV) ha implementado una estrategia de reducción de la pobreza a nivel nacional. El punto central de esta estrategia es proporcionar oportunidades para salir de la pobreza mediante la promoción de actividades productivas. Los programas de reducción de la pobreza han acentuado la promoción tecnológica y financiera de las actividades de productivas. Las micro-finanzas son un elemento clave en esta estrategia, no sólo por su impacto productivo sino por la

posibilidad de movilizar los ahorros de los pobres como fondos de acumulación para inversiones futuras o como fondo de seguridad ante variaciones estacionales de la producción y/o crisis imprevistas.

Para el GOV el desarrollo rural es una prioridad para lograr un mayor equilibrio entre las áreas urbanas y rurales; y ha implementado muchas políticas de estímulo al desarrollo rural y el combate a la pobreza. El programa más reciente es el Programa 135, focalizado a los pueblos más vulnerables y pobres en el país. En junio del 2000, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MARD) decidió dar prioridad a la diversificación productiva en la agricultura, fomentando el cultivo de materias primas industriales con el objetivo de hacer la transición desde el autoconsumo hacia los cultivos para la venta. Se espera que esta estrategia ayude a reducir la pobreza, mejorar el nivel de vida de los agricultores, desarrollar mejor infraestructura, promover el sector industrial y garantizar la seguridad de alimentos.

2. Marco legal

Vietnam está haciendo avances considerables para construir una economía con leyes y regulaciones claras. La Asamblea Nacional ha aprobado y modificado, recientemente, una serie de leyes que tienen impacto considerable sobre la operación de los mercados financieros. Dos leyes claves han sido aprobadas – la Ley sobre la Banca Estatal de Vietnam y la Ley sobre Instituciones de Crédito. Además, el Código Civil y la Ley Cooperativa también tienen influencia significativa sobre la banca rural y las actividades de crédito. Sin embargo, hasta ahora no hay un marco legal para los servicios de microfinanzas que ofrecen las instituciones semi-formales en manos de organizaciones no gubernamentales, internacionales o domésticas. Son programas que funcionan sobre la base de la cooperación y con el apoyo de las autoridades locales (Comités del Pueblo), organizaciones sociales (WU y FA) e instituciones financieras formales (BVAD, BVP y PCF). No hay ningún documento legal y las agencias de gobierno son responsables de la regulación y la supervisión de sus operaciones. A continuación se enumeran las leyes que regulan las actividades de microfinanzas en Vietnam.

3. El código civil

Aprobado por la Asamblea Nacional el 9 de noviembre de 1995, el Código Civil cubre la mayor parte de las relaciones civiles, incluyendo actividades de préstamo privadas. El Código confirma que: (i) los mercados de crédito privados son reconocidos por los gobiernos locales y el tribunal tiene el poder de juzgar contratos de préstamo civiles; (ii) se protegen los intereses de prestamistas y prestatarios. Los prestatarios tienen obligación de reembolsar el dinero prestado más los intereses devengados al prestamista. Las tasas de interés que cobran los prestamistas no pueden exceder las tasas de interés anunciadas oficialmente en más del 50 por ciento. No obstante, los prestamistas privados raras veces recurren al tribunal para resolver disputas porque el Código Civil no se entiende bien en áreas rurales, sobre todo al nivel de los pueblos. Además, acudir a la corte demanda mucho tiempo y es costoso. Las microfinanzas en áreas rurales actúan sobre la base del diálogo para solucionar disputas.

4. Ley sobre la Banca Estatal de Vietnam (Banco Central)

La Ley entró en vigor en octubre de 1998. Ha reforzado el papel del BEV como Banco Central. BEV tuvo que abandonar todas las actividades comerciales para concentrarse en su papel de dirección. La Ley también confirma que el BEV interviene en el mercado financiero con instrumentos indirectos, participa en la elaboración de políticas monetarias y supervisa su implementación.

La Ley faculta a la Banca Estatal de Vietnam para regular el desarrollo de las instituciones financieras. Algunas acciones del Banco en materia de regulaciones o de instrumentación de la política monetaria afectarán las microfinanzas de varios modos:

- Control sobre las tasas de intereses a través de tasas de interés de referencia y tasas de refinanciamiento que directamente afectan las tasas de préstamo y ahorro de las instituciones financieras formales.
- La exigencia para depositar reservas obligatorias en el BEV afecta el costo de las operaciones de las instituciones financieras formales que a su vez influye el otorgamiento de créditos, sobre todo a los más pobres.

5. Ley sobre instituciones de crédito

La ley sobre instituciones de crédito entró en vigor el 1 de octubre de 1998. La Ley gobierna las operaciones de establecimientos de crédito como bancos, empresas financieras y organizaciones no bancarias. La ley es una importante base legal para las operaciones de instituciones financieras rurales como los BVAD, FCP, y BAR.

La ley no sólo cubre las operaciones de establecimientos de crédito formales sino las actividades bancarias del sector informal también. Por lo tanto, programas de crédito informales y aún organizaciones no gubernamentales internacionales deben cumplir con las condiciones estipuladas en la ley. Actualmente, estas instituciones han funcionado bajo la reglamentación del Código Civil.

La ley destina un artículo para enfatizar la importancia del crédito para la agricultura, las áreas rurales y los agricultores. Bajo este artículo, se anima a las instituciones financieras a aumentar sus préstamos a las áreas rurales sobre bases comerciales, reservándose al Estado la administración de programas de préstamo preferenciales y subsidiados. Este artículo es la mejor indicación del interés que tiene el Gobierno para mejorar la disponibilidad de crédito en áreas rurales.

La ley también menciona un tipo de institución de crédito cooperativo conocido como Banco Cooperativo. Sin embargo, no ha habido ninguna interpretación específica sobre al respecto.

6. Ley sobre cooperativas

La ley fue aprobada por la Asamblea Nacional el 20 marzo de 1996, constituyendo el marco legal para el movimiento cooperativo entero, incluyendo el sector financiero. Cualquier organización que acepta ser gobernada por la Ley puede registrarse como una cooperativa. Como entidad legal, las ventajas de una cooperativa incluyen: (i) facultades para firmar contratos legales de negocios con otras instituciones; (ii) el derecho de abrir una cuenta independiente en bancos formales; (iii) la capacidad para endeudarse con instituciones de crédito formal; y (iv) una voz en la decisión y el diseño de las políticas.

La coordinación entre las cooperativas de crédito y el BVAD facilitará la expansión de servicios de crédito rural. El registro como cooperativa, ayuda a los pequeños esquemas de crédito rural existentes actualmente a tener un status legal; ya sea aquellos manejados por organizaciones locales sociales como los que tienen las organizaciones no gubernamentales internacionales. Dicho status les da credibilidad y capacidad de forjar vínculos legales con instituciones formales de crédito. Lograr mejores niveles de coordinación es importante para proveer servicios de crédito a nivel de base.

IV. BANCO DE VIETNAM PARA EL POBRE (BVP)

El Banco de Vietnam para el Pobre (BVP) fue establecido el 31 de agosto de 1995 conforme a la Decisión del Gobierno No. 525/TTg. BVP es una institución financiera no lucrativa establecida para proporcionar préstamos a hogares agrícolas pobres y promover la reducción de la pobreza en Vietnam; se propone que esté en operación durante 50 años o hasta que la situación de pobreza se solucione.

Los beneficiarios del BVP son los hogares pobres con un ingreso mensual per cápita equivalente al valor de menos de 15 kilogramos de arroz (alrededor de 75,000 DV por persona al mes ó US\$ 5.00). Para ser elegible a recibir crédito del BVP, el beneficiario tiene que ser evaluado por el Comité de Reducción de la Pobreza a nivel del distrito y de la comuna, usando los criterios del MTMGAS.

El Consejo es presidido por un Gobernador Adjunto del BEV e incluye representantes del Ministerio de Planeación e Inversión; el Ministerio de Finanzas, MTMGAS, MARD, la Oficina del Gabinete de Gobierno, el Comité de Minorías Étnicas y de la Montaña, el BVAD, Vietcombank, UMV y la Unión de Agricultores. Hay un consejo permanente de dirección compuesto por cinco miembros. Aparte del Director General, que es un empleado de tiempo completo, todos los demás empleados de la oficina central y las sucursales son empleados del BVAD y reciben honorarios por administrar la cartera de préstamo del BVP.

La figura 2 muestra la relación entre el BVP y el BVAD. El BVP da servicio a sus clientes a través del personal del BVAD ubicado a nivel de distrito y de comuna. Las oficinas del BVAD desembolsan cobran los préstamos. Después de deducir sus honorarios y las pérdidas incurridas en los préstamos, si las hubiese, el BVAD devuelve

el saldo al BVP. Los recursos de capital dependen de los préstamos del Gobierno y son distribuidos a las provincias de acuerdo a la incidencia de pobreza.

El tamaño máximo de los préstamos del BVP es de 3 millones de DV (equivalente a US\$165) por un plazo máximo de 36 meses y para fines de producción solamente. El BVP entrega créditos directamente a individuos pobres, cobra intereses mensualmente y el principal al vencimiento.

1. La red

El BVP no tiene su propia red en todo el país, sólo oficinas centrales ubicadas en Hanoi y oficinas representativas en las provincias y los distritos. Para ejecutar sus funciones, el BVP usa la red, las instalaciones y el personal del BVAD. En la práctica, el BVP ha sido ‘fusionado’ con el BVAD en términos de sus operaciones. No hay ninguna intención de establecer nuevas oficinas o mejorar la infraestructura a nivel provincial sólo tiene personal propio en las oficinas centrales; sus actividades están completamente controladas por la red del BVAD. Al nivel provincial y distrital, el director adjunto del BVAD también tiene la posición de director del BVP.

2. Focalización

Si bien la población objetivo son los hogares pobres, el BVP no impone sus propios criterios al identificar a los beneficiarios; usa los criterios definidos por el gobierno.

Para obtener un préstamo del BVP, un prestatario debe ser definido primero como un hogar pobre. Los criterios para identificar a los hogares pobres son definidos por el Ministerio del Trabajo, Minusválidos de Guerra y Asuntos Sociales (MTMGAS). El ingreso medio debe ser inferior al equivalente de 15 kilogramos de arroz por mes por persona (inferior a \$75,000 DV - US \$5.00 y hasta \$100,000 DV - US \$7.00 por mes por persona).

Actualmente, en algunas provincias, se emite una ‘libreta de pobreza’ a los hogares pobres. Estos hogares: (i) pueden obtener préstamos del BVP; (ii) pueden ser exentados de las cuotas escolares para los niños; y (iii) pueden ser eximidos de cuotas de hospitales en los centros de atención de salud distrital y comunal. Muchos hogares pobres a los que se les han concedido tales libretas no han sido capaces de obtener préstamos del BVP, mientras que quienes no las tienen, si han podido acceder a dichos préstamos. La emisión de la libreta de pobreza ha conducido a una situación en la que muchos hogares que no la tienen, no pueden acceder a los préstamos del BVP pero tampoco a los del BVAD porque no tienen colateral, a menos que se les hayan dado certificados de uso de tierra.

Normalmente, los comités locales proponen la lista de beneficiarios a las instituciones de microfinanzas aunque el BVP también otorga préstamos a los hogares que son denominados según el criterio de los grupos de crédito y ahorro. Sin embargo, si los criterios para identificar a los pobres no son claros, otros hogares, incluidos los de más altos ingresos, pueden beneficiarse del crédito subvencionado de esta institución. Algunos estudios revelan que los hogares más pobres generalmente no usan el crédito subsidiado del BVP, ya sea por auto-exclusión (el temor a endeudarse) o debido al alcance restringido y la gama limitada de productos ofrecidos por las instituciones formales de crédito. Para el pobre que logra acceder a los préstamos del BVP, sólo hay un producto disponible: el préstamo subsidiado de producción a tres años de plazo.

3. Recursos de capital

Los recursos de disponibles dependen de montos definidos por el gobierno y el banco comercial propiedad del gobierno también; la movilización de los ahorros es muy pequeña. Los activos totales del BVP se han estado expandiendo rápidamente desde 1996, de 1.962 mil millones de VBD (US \$ 135.3 millones) a 5015.2 mil millones DV (US\$ 345 millones) en el año 2000 (ver Cuadro 3). Las fuentes principales de fondos del BVP son los préstamo otorgados por el BEV, por los bancos comerciales domésticos y lo que toman prestado de bancos extranjeros, todas estas fuentes representaron el 72 por ciento de los fondos totales en el año 2000.

Cuadro 3: Aumento de créditos, capital y reservas 1996 - 2000
(miles de millones)

Año	1996	1997	1998	1999	2000
Pasivos	1 459.3	1 858.8	2 728.7	3 423.1	4310.7
Préstamos	1 256.3	1 618.8	2 403.7	3 004.5	4207.2
Depósitos	20.6	22.4	28.9	32.7	14.6
Fondos fiduciarios	158.6	199.2	288.7	348.5	50.5
Otros	23.8	18.4	7.4	37.4	38.4
Capital y Reservas	502.8	505.4	733.8	703.5	704
Acciones	500.0	500.0	700.5	700.7	700.7
Fondos y Reservas	2.8	5.4	33.3	2.8	3.3
Total	1 962.1	2 364.2	3 462.5	4 126.6	5015.2
Millones de\$US	135.3	163	238.7	284	345

Fuente: Informe anual 2000 del BVP

La movilización de ahorros a través de depósitos es realmente pequeña, sólo representó el 0.2 por ciento del capital total en el año 2000. La capacidad del BVP para movilizar ahorros está restringida por el hecho que i) el BVP no tiene su propia red de sucursales y no está involucrado en ninguna actividad de ahorros; ii) el diferencial de intereses entre los préstamos y los ahorros desestimula el ahorro. El interés de los créditos es del 0.7 por ciento al mes, mientras que los ahorros pagan entre el 0.6 y el 0.65 por ciento mensual; iii) el BVP no tiene personal de campo promoviendo ahorros. Los incentivos al personal están basados en los desembolso y la administración de créditos; iv) la mala calidad de los esquemas de ahorros y la carencia de instrumentos de mediano y largo plazo; v) una preconcepción en el sentido que los hogares pobres no ahorran hace que el BVP no haga esfuerzos por movilizar los pequeños ahorros; vi) los altos costos de operación de pequeños ahorros hace al BVP reacio a proveer servicios de recolección de ahorros de los hogares pobres.

Dado que la posibilidad de movilizar ahorros está casi olvidada en el BVP hay una gran dependencia entre la dirección bancaria y el crédito subvencionado del gobierno central. Las operaciones de las sucursales de distrito del BVP dependen completamente de la asignación de recursos que les proporcionan las sucursales provinciales, que a su vez depende de la asignación de capital de las oficinas centrales del BVP. La asignación de capital se realiza cada tres meses y está basada en la asignación de capital anual del presupuesto estatal al BVP. Dada la dependencia que tiene el Banco de los recursos que le asigna el presupuesto estatal, el BVP no puede satisfacer las necesidades de crédito de mediano y largo plazo de los pobres. Hay estudios que muestran que la situación de pobreza mejora sólo después de que se ha proporcionado a un persona préstamos para 5 o 6 ciclos de producción. Debido a la carencia de capital, el BVP normalmente tiene recursos para un sólo ciclo productivo.

4. Préstamos de cartera

Desde diciembre del 2000, el banco tenía una cartera de préstamo de 4,700 mil millones DV (US\$ 324.1 millones), beneficiando a 25 millones de hogares rurales pobres. El BVP es la institución de crédito más grande para los hogares pobres en Vietnam.

El plazo, la cantidad y las tasas de interés en los préstamos se define conforme a la política de créditos preferenciales. Los préstamos deben ser menores a 3 millones DV (US\$ 165) para un término máximo de 36 meses, pero en realidad, el tamaño del préstamo medio es de 1.8 millones DV (cerca de US \$ 130.00). Los préstamos de largo plazo representaban el 70 % de la cartera de préstamos en 2000 (ver Cuadro 4).

Los desembolsos a las sucursales del BVP se hacen periódicamente (un período normal es de tres meses). Este sistema de desembolsos muchas veces impide que la demanda de créditos se satisfaga a tiempo.

Cuadro 4. Uso de fondos (en billones VND)

Año	Total de préstamo Excepcional	Préstamo En términos medios		Atrasado		Prestatarios corrientes
		Cantidad	%	Cantidad	%	
1996	1,769 US\$ 122 molino.	1238.3	70	12.383	0.7	1,282
1997	2,257 US\$ 155.6 molino.	1579.9	70	40.626	1.8	1,606
1998	3,100 US\$ 213.7 molino.	2232	72	44.64	1.44	2,060
1999	3,897 US\$268.7 molino.	2844.81	73	58.07	1.49	2,335
2000	4,700 US\$ 324	3,500	98.3	79,90	1,70	2.500

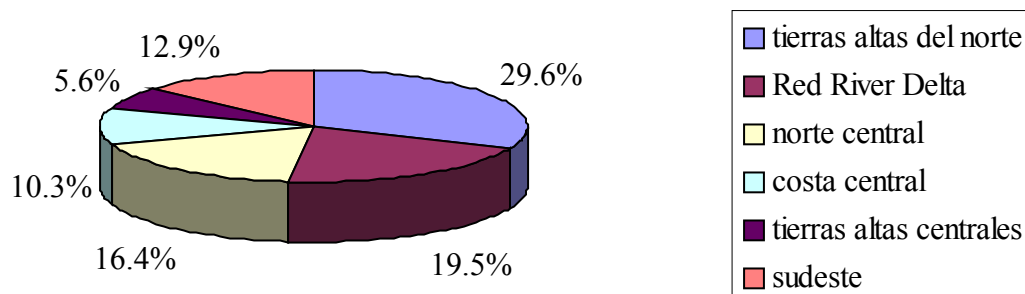
Fuente: VBP Informe

Para trazar un mapa de pobreza en Vietnam fue necesario dividir al país en siete regiones, tres de las cuales son consideradas de alta incidencia de pobreza con tasas del 59 por ciento, esta es el area de las tierras altas del norte, el 52 por ciento en las tierras altas centrales y el 48 por ciento en la costa central norte. Por lo tanto, el BVP se ha concentrado en las regiones pobres, la proporción de préstamos asignado era más alta en las tierras altas del norte (ver Figura 2).

Figura 1: Proporción de préstamos en cartera por sectores, 2000



Figura 2: Proporción de préstamos en cartera por regiones



5. Restricciones en el uso de los préstamos y de la cartera de préstamos

Los préstamos en el sector formal están atados a ciertos objetivos específicos, es decir, están disponibles a prestatarios solventes para fines productivos. Las carteras de préstamo de las instituciones en el sector formal son por lo general pobres. El BVP se concentra en la provisión de préstamos para fines productivos, en especial a la producción agrícola. Los préstamos al consumo se dejan al sector financiero informal.

La razón para concentrarse en la producción tiene un doble objetivo. Contribuye directamente al desarrollo de la economía local y se considera que reduce el costo de operación mediante la simplificación de procedimientos administrativos. Esta práctica sin embargo, excluye un gran volumen de demanda de crédito al consumo. Además, genera mayores costos de operación para asegurarse que los préstamos son usados para actividades económicas. Esta estrategia parece ineficaz debido a la fungibilidad del crédito.

Lo que es más importante, la restricción de usos del préstamo para la producción crea un problema para los hogares pobres. Debido a la existencia de ingresos inestables y los relativamente pequeños ahorros, el presupuesto de los pobres, por lo general, cae en déficit en los meses previos a la cosecha. Para mantener el consumo, los pobres rurales acuden a los mercados de crédito informales con tasas de interés usurarias en muchos casos.

El BVP no está en condiciones de dar una respuesta integral a las necesidades de los hogares agrícolas pobres. Una cartera de préstamo integral requiere considerablemente mayores recursos que los que dispone el BVP.

6. Reembolso

Según el informe del BVP, la tasa de retrasos para el total de préstamos es baja, 1.49 por ciento en el 2000; en 1997 fue del 1.8 por ciento. Esta baja tasa se debe, esencialmente, al hecho de que el Gobierno ha descontado los malos préstamos del balance bancario. El informe del BVP, en algunas provincias, muestra que, en el 2000 la tasa de pagos era del 60 por ciento. La tasa de pagos es tan baja por las siguientes razones:

- i) el sistema de pago mensual de intereses y del principal al vencimiento provoca dificultades a los hogares pobres porque tienen que pagar una gran suma al término del plazo del préstamo. Según las lecciones aprendidas de anteriores esquemas de crédito y ahorro en varios países del mundo, incluido Vietnam, para los pobres, el reembolso por ministraciones es más apropiado que el reembolso del principal por pago único (ver *MicroFinanzas en Vietnam*, PNUD, 1996);
- ii) los beneficiarios piensan que es un préstamo subvencionado por el gobierno, por lo tanto, no tienen que reembolsarlo;
- iii) el BVP no tiene personal, la recolección es hecha por el personal del VBRAD que no tiene tiempo para hacer la supervisión del préstamo.

7. Préstamo subsidiado

Los préstamos subsidiados son parte de la Ley de Instituciones de Crédito que declara que el Estado diseñará políticas de préstamos preferenciales a la agricultura, áreas rurales, agricultores, áreas montañosas y áreas desfavorecidas. Los programas de préstamos subvencionados² se han convertido en una política constante del gobierno.

En el BVP, los préstamos se hacen a tasas muy por debajo que las de mercado. Su estructura de costos hace que la movilización de los ahorros sea imposible y genera dudas sobre su viabilidad de largo plazo. El banco tiene que confiar completamente en fondos del gobierno para financiar su cartera de préstamos.

Antes de octubre de 1999, la tasa de interés para préstamos del BVP era del 0.8 por ciento al mes (de 0.7 por ciento al mes después de octubre de 1999). En algunas provincias el BVP prestaba a hogares pobres a una tasa de interés del 0.6 por ciento por mes y la administración local subsidiaba el 0.1 por ciento restante. Estas cifras son muy inferiores al 1 por ciento que cobra el BVAD a sus acreedores. Las organizaciones sociales locales cobran el 0.1 por ciento como costo de supervisión, el BVAD cobra el 0.25 por ciento y el BVP se apropia del resto para cubrir sus gastos de operación.

Con tales tasas de interés subvencionadas, el BVP apenas ha alcanzado un status económicamente sostenible. Las pérdidas en las operaciones han sido compensadas por el presupuesto gubernamental. En esos programas, las bajas tasas de interés hacen del

² Las políticas de préstamos son conocidas como préstamos subsidiados orientados a los pobres rurales y aquellos que contribuyen a la guerra de Vietnam contra los franceses y los americanos.

préstamo una especie de donación del gobierno a los prestatarios. Ha sido un mecanismo para otorgar créditos subvencionados a los pobres en zonas rurales.

Dados los bajos ingresos del BVP, sólo el director, el director adjunto y el contador de las sucursales de provincia son pagados mediante un sueldo. El BVP no tiene personal, sino que opera a través del personal del BVAD.

La política de fijar topes máximos a la tasa de interés es uno de los factores que dificultan que las instituciones de microfinanzas den cobertura a los hogares pobres. Según el informe del BVP, aunque el número de clientes de hogares haya aumentado notablemente año tras año, la cobertura del BVP ha sido limitada debido a las restricciones impuestas por tasas de interés subsidiadas. Los altos costos de transacción en los préstamos a los hogares pobres con préstamos pequeños, desalientan la operación de las instituciones de microfinanzas que prefieren otorgar préstamos de tamaño medio y grandes. Una gran parte de préstamos involucra montos de tamaño medio y grande. Un gran número de productores pobres, que necesitan pequeños préstamos, no tienen acceso a préstamos baratos. Algunos buscan préstamos en el mercado de crédito informal a tasas de interés de mercado. Sin la competencia en la provisión de crédito en el mercado local, las tasas de interés de mercado llegan a ser usurarias.

Además, las tasas de interés subsidiadas sobre los préstamos resultaron en bajas tasas de interés sobre los depósitos. Es imposible ofrecer tasas de interés atractivas a los ahorradores si las tasas de interés sobre los préstamos están limitadas por la fijación de topes. Para movilizar ahorros, las tasas de interés del BVP tendrían que ser competitivas a las ofrecidas por otras instituciones financieras.

La provisión de préstamos subvencionados es uno de los elementos principales de la política financiera rural del gobierno, pero la pertinencia del crédito subsidiado es cuestionada por muchos donantes y organizaciones no gubernamentales. Los préstamos por sí mismos, subvencionados o no, son sólo un medio para un fin. Si no hay inversiones sanas o los prestatarios están fuertemente endeudados, es improbable que la provisión de crédito sea un medio eficaz para aumentar los ingresos de los hogares.

Las necesidades de los hogares rurales son mucho más complejas que la simple concesión de préstamos subsidiados, amén que bajo las tasas de interés actual y la estructura de costos, el VPB no es considerado como una institución financiera viable. Un posible fracazo del BVP por dificultades económicas severas pone en riesgo el suministro de crédito a los 2.5 millones de prestatarios que atiende ahora el BVP.

Al momento sus actividades han sido sostenibles gracias a la condonación subsidiada del gobierno de una proporción considerable de su cartera de préstamo. La normatividad del BVP estipula que debe funcionar como una institución no lucrativa, pero en este momento ni siquiera logra cubrir todos sus gastos de una manera sostenible.

El BVP no puede satisfacer ni sus objetivos de asistencia social ni su autosuficiencia financiera. El suministro de fondos es inadecuado y depende completamente del

financiamiento del gobierno. No ha podido articular una respuesta tampoco a las necesidades de crédito de más largo plazo de los pobres. Para ser sostenible, el BVP tiene que ser viable desde un punto de vista financiero y capaz de otorgar préstamos para los 5 a 6 ciclos productivos que, según la experiencia internacional, se requieren para salir de la pobreza.

8. Vinculándose con organizaciones sociales

El BVP proporciona préstamos por la vía de ‘grupos de responsabilidad compartida’. Al coordinarse con el BVP, la Unión de Mujeres de Vietnam (UMV) generalmente actúa como un agente de bolsa entre bancos y prestatarios. Juegan este papel ya sea por medio de vínculos directos con el banco o de un modo más informal mediante la ayuda para el establecimiento de grupos. Su amplia red en comunidades de bases y su experiencia en la sensibilización pública las hace un socio valioso. Los préstamos son organizados por grupos de responsabilidad compartida, que la UMV establece entre sus miembros. Hoy en día, la UMV conserva su vinculación con el BVP en el otorgamiento de préstamos a mujeres pobres. La UMV tiene la función de seleccionar a los prestatarios, certificar el uso del préstamo entre sus miembros, ayudar al banco a supervisar los préstamos y recordar a sus miembros de reembolsar el principal y los intereses al banco.

Por el momento, la UMV sigue considerando el vínculo con el BVP como un eslabón importante para sus miembros que pueden acceder de manera más amplia y conveniente al crédito formal.

9. Prestatarios y consideraciones de género

Desde una perspectiva micro de organizaciones de base, existen barreras que restringen el acceso de los hogares pobres a los créditos del BVP. Hay varios factores que crean una brecha entre la persona que necesita un préstamo y el banco.

Aspirar beneficiarse de un crédito para un hogar de bajo ingreso rural, requiere vencer obstáculos importantes:

- carencia de conocimiento y familiaridad con los bancos y sus servicios. El nivel de educación de los hogares rurales es bajo (normalmente de nivel primario). Muchos jefes de hogar son analfabetos, lo que les dificulta a cumplir con las exigencias del BVP;
- la distancia a las instalaciones bancarias puede ser considerable, consumiendo tiempo y dinero en viajes;
- los productos relevantes a las circunstancias de los hogares pobres no existen lo que significa que pedir prestado o ahorrar en pequeñas cantidades en la práctica se desalienta.

No hay ningún sesgo legal contra las mujeres en Vietnam. De hecho, muchos bancos consideran a las mujeres menos riesgosas que los hombres, sobre todo en cuestión de pequeños préstamos. Debido a la carencia de datos desagregados por género en el BVP y

la falta de políticas focalizadas por género por parte del gobierno, la evaluación del acceso a instituciones financieras formales por parte de las mujeres tiene limitaciones. Sin embargo, de acuerdo con oficiales de crédito del BVP, se estima que los préstamos concedidos a casas encabezadas por mujeres representaron el 50 % de la cartera total a diciembre del 2000.

El género no es un criterio para otorgar créditos bancarios, pero es más difícil para los que no son jefes de hogar o quienes carecen de garantías para asegurar los préstamos³. Oficialmente, no hay ninguna discriminación por género cuando se pide prestado a los bancos del gobierno. La realidad es que debido a la carencia de calificaciones, al analfabetismo, la escasez de información y la separación geográfica, las mujeres pobres y analfabetas no son conscientes de todas las facilidades de crédito a las que pueden acceder; encuentran los procedimientos bancarios complicados y la aporación del préstamo lo visualizan como un proceso que les quita tiempo.

10. Contribuciones del BVP a la reducción de la pobreza

El impacto de las prácticas de crédito sobre la reducción de la pobreza es un asunto crítico. En Vietnam ha habido una reducción asombrosa de la incidencia de la pobreza entre 1993 y 1998. Se estima que la proporción de gente con un gasto per cápita por debajo del nivel de pobreza total ha caído dramáticamente del 58 % en 1993 al 37 % en 1998. El número de gente por debajo de la "línea de pobreza de alimentos" también ha disminuído del 25 % al 15 %, como un indicador de que el segmento más pobre de la población también ha experimentado una mejoría en su nivel de vida durante el período este período.

Si bien el BVP ha contribuído positivamente a aumentar el nivel de vida de sus beneficiarios, es difícil cuantificar su contribución a la reducción de la pobreza.

El noventa por ciento de los pobres se encuentra entre las tres cuartas partes de la población que vive en áreas rurales. Este es un indicador claro del desproporcionado empobrecimiento rural. A pesar del fuerte crecimiento económico en general, el impacto sobre el empleo rural y en particular, sobre los agricultores y los pobres, ha sido limitado. Ciertamente la transición a una economía de mercado mejora la vida de muchos pero al mismo tiempo está creando capas bajas de pobres que carecen de recursos y son más vulnerables a shocks que anteriormente eran mitigados por las redes de seguridad del sistema cooperativo estatal. Su vulnerabilidad se hace mayor por su carencia de acceso a

³ Para asegurar préstamos BVAD, los FCP normalmente requieren garantías físicas en la forma de tierra, casas, activos móviles como TVs o motocicletas... etc. El tipo más común de garantía es el derecho al uso de la tierra. A pesar de que la mayoría de los hogares tienen tierra, mucho no la pueden usar como garantía en la instituciones financieras debido que el derecho de uso se refleja mediante un certificado "rojo" y sólo el 30% aproximadamente de los hogares a lo largo del país tienen actualmente el certificado. A pesar de que el gobierno establece que los hogares agrícolas puedan solicitar préstamos sin garantías, las instituciones formales como el BVAD, en la práctica, aún requieren de los certificados rojos y de garantías "morales" de las autoridades locales para asegurar los préstamos. Por lo tanto, aquellos sin los certificados rojos han encontrado muy difícil el ganar acceso a los préstamos formales, especialmente para obtener mayores préstamos.

recursos financieros y a los servicios de las instituciones financieras formales que no los consideran como sujetos de crédito (a pesar de que en muchas otras partes del mundo se ha mostrado lo contrario, que los pobres son buenos pagadores).

11. ¿Transferencia a un *Banco de Políticas*?

Los programas de préstamos subvencionados son una política constante del GOV. Para hacer más transparente la instrumentación de su política, el GOV ha anunciado su intención de establecer un *Banco de Políticas*⁴ en lugar del actual Banco para los Pobres. Las operaciones que ahora realiza el BVAD a nombre del BVP serían más transparentes porque el GOV reembolsaría directamente las actividades no sostenibles del BVP en lugar de estarlas ocultando en la actual estructura de costos del BVAD. Ningún detalle sobre el Banco de Políticas ha sido anunciado, pero es claro que el funcionamiento de dicho Banco tendría un impacto significativo sobre el suministro de crédito rural porque el BVAD tendría una mayor orientación comercial con mayores posibilidades de introducir nuevos instrumentos de crédito.

Con el Banco de Política, todos los bancos comerciales, en particular el BVAD, pueden liberarse de los programas de préstamos sociales para convertirse realmente en bancos comerciales. Hay quien especula que el Banco de Política tendrá su propio personal y edificios. Cuando el Banco de Política quede establecido, el BVAD tendrá sólo actividades comerciales bancarias y se volverá más solvente y transparente. Algunos otros programas de préstamos sociales, actualmente manejados por otros bancos comerciales, también serán transferidos al futuro Banco de Política. Según la propuesta sometida al gobierno, el Banco de Política tendrá, entre otras, tres funciones principales: (i) su rol actual (implementando las políticas de préstamo del gobierno); (ii) préstamos a áreas rurales sobre bases comerciales; (iii) préstamos a áreas golpeadas desastres. Aunque la propuesta no ha sido oficialmente aprobada por el Gobierno y no se han anunciado detalles adicionales, se trata de una iniciativa positiva; un paso hacia adelante en los esfuerzos por hacer más transparentes a los bancos comerciales y en la forma en que el gobierno aborda las políticas de préstamo.

12. Restricciones de las operaciones del BVP

Las restricciones principales que afronta el BVP en la ampliación de sus operaciones son resumidas en adelante:

12.1 *Restricciones de políticas gubernamentales*

El Gobierno no ha emitido ninguna política expresamente sobre las micro-finanzas. El esfuerzo gubernamental relacionado con las microfinanzas está contenido en el programa para la Erradicación del Hambre y la Reducción de la Pobreza (EHRP)⁵.

⁴ Institución que desembolsa préstamos subsidiados del gobierno a fin de instrumentar la política gubernamental.

⁵ Este esfuerzo es solamente relacionado a las microfinanzas de manera tal que el Gobierno considera el componente crédito como uno de los elementos más importantes en el programa EHRP.

La provisión continua de crédito subsidiado por el BVP mina los esquemas que intentan establecer un sistema de micro-finanzas conforme a las mejores prácticas internacionales (esquemas de ahorro y crédito de las ONGs internacionales y las organizaciones sociales, por ejemplo). Las tasas de interés del BVP son demasiado bajas para ser financieramente sostenible. El banco tiene muy poca, o ninguna, flexibilidad para cubrir sus costos y generar ganancias. Por otra parte, los gastos para atender pequeños préstamos son desorbitadamente altos, la política de tasas tope de interés no le permite recuperar costos.

El hecho de que el status legal de los grupos o asociaciones de prestatarios no esté especificado en la legislación hace difícil para el BVP prestar a los hogares pobres mediante grupos sin entidad legal.

12.2 Cuestiones institucionales

El BVP fue establecido por el Gobierno en 1995 para proporcionar servicios microfinancieros a los pobres en áreas rurales, como una institución financiera no lucrativa; cosa que no es sostenible ni en teoría ni en la práctica. La cuestión más importante que afronta el BVP es su viabilidad financiera de largo plazo y, por tanto, su viabilidad institucional. Sus operaciones son completamente dependientes del presupuesto estatal, del Banco del Estado y de los bancos estatales comerciales. El BVP es débil para movilizar ahorros y la tasa de interés preferencial que cobra por sus créditos no es suficiente para cubrir sus gastos administrativos.

El BVP piensa introducir un instrumento de ahorros en el futuro, principalmente agregando un esquema de ahorros a las actividades de los GRCs y mediante la aceptación de ahorros a las tasas de interés prevalecientes. Sin embargo, la pequeña diferencia entre la tasa de interés de los ahorros y la baja tasa de interés ofrecida sobre los créditos hace improbable costear los gastos de operación del BVP. La cuestión es si el BVP seguirá como una institución dependiente de los subsidios del gobierno y permanece como un apéndice del BVAD, o si procurará establecer su propia viabilidad institucional mediante la movilización de ahorros y tasas de interés más sostenibles del punto de vista comercial.

Asumiendo que el BVP abre facilidades de ahorros, habría que considerar los altos costos de operación en los distritos pobres, sobre todo en las áreas montañosas, donde la capacidad local de los ahorros es muy limitada. El desafío para la dirección del BVP sería asegurar que estos altos costos no se tradujeran en restricciones a las actividades de crédito en las áreas de pobreza que necesitan mas apoyo.

12.3 Administración y manejo de sistemas

La carencia de recursos de capital propios limita la capacidad de préstamo del BVP, en particular, para créditos de mediano y largo plazo que son los que más impacto tienen sobre la capacidad productiva de los pobres.

El BVP carece de una estrategia eficaz a largo plazo para la cooperación con organizaciones de masas en la provisión de crédito y servicios de ahorro a los pobres. La

ausencia de esta estrategia y un marco de cooperación dan lugar a situaciones donde las organizaciones de masas no son utilizadas en todo su potencial por el BVP o donde surgen diferencias sobre el pago de comisiones.

Existen debilidades en capacidad administrativa de los créditos de parte del grupo de responsabilidad compartida (GRC) vigente actualmente. Los GRCs organizados bajo la administración de la comuna tienen poca o ninguna cohesión y, después de que los préstamos son asignados, los grupos no tienen vida. Los GRCs de hecho, no realizan las funciones de responsabilidad compartida que su nombre indica. Por sus propias restricciones financieras, las administraciones de comuna que patrocinan los GRCs no están dispuestas o son incapaces de responder por las obligaciones que contraen sus miembros frente al BVP. La administración del GRC está aún más debilitada por la carencia de entrenamiento adecuado para sus cuadros.

Otra cuestión importante es, en qué medida el sistema de crédito actual, manejado por el BVAD/BVP, alcanza en realidad a la gente pobre, en particular a las minorías étnicas. La red de BVAD/BVP aún no cubre muchas comunas en las áreas aisladas y montañosas donde se concentran los niveles de pobreza más altos. Aún más, hay indicaciones de que los más pobres están siendo excluidos de los "grupos de garantía" que es el sistema manejado por las organizaciones de masas, debido a que se les considera no sujetos de crédito.

12.4 Problemas de recursos humanos

El compromiso del BVAD/BVP por dar cobertura a los hogares pobres ha sido por lo general débil debido a que los oficiales de administración y crédito no están convencidos de que los pobres tienen capacidad de ahorro y reembolso adecuado de préstamos. No existen, por tanto, modelos eficientes y eficaces para dar cobertura a los hogares rurales. La expansión de la cobertura, en realidad han sido impulsadas por fuerzas externas más que por su propia motivación.

Las instituciones formales financieras como el BVP no ofrecen recompensas a los oficiales de crédito que los impulsen a trabajar mejor con mayor responsabilidad. Los viáticos recibidos ni siquiera cubren sus costos mínimos de viaje. Los oficiales de crédito son evaluados por criterios tales como: préstamos asignados; recolección de préstamos; reputación y días laborados. Sorprendentemente, el número de clientes manejados por un oficial de crédito no es considerado como criterio. Los oficiales de crédito, por tanto, prefieren otorgar préstamos grandes antes que incrementar el número de pequeños préstamos en sus carteras.

V. LECCIONES APRENDIDAS

1. Banca y reforma financiera

En un intento por resolver el deterior del sistema financiero en el proceso de transición, el gobierno de Vietnam inició reformas financieras, en especial, dos decretos bancarios que separaron las funciones del Banco Central respecto a los bancos comerciales que ayudaría a establecer un sistema de intermediación financiera. El sector de micro-finanzas en Vietnam se creó en ese proceso y contribuyó significativamente a estabilizar y desarrollar la economía de Vietnam. Ayudó a crear fondos para financiar la producción y las actividades de los hogares en las áreas rurales.

El GOV avanzó sobre la reforma bancaria, incluyendo la reestructuración y nueva forma de financiamiento de los bancos comerciales, al permitirles funcionar sobre principios de mercado. Cuando sean plenamente instrumentados, tendrán un impacto fundamental sobre el BVAD que en este momento carga con una fuerte estructura de costos, demasiados contadores y pocos oficiales de crédito y una red inadecuada de puntos de servicio. De otra parte, el BVAD no tendrá que absorber más los gastos de operación del Banco para el Pobre que funcionaría con subsidios directos del GOV. Si bien el BVAD seguirá siendo una institución importante (a la fecha cuenta con 4 millones de clientes y un crecimiento rápido), tendrá que encontrar formas de mejorar su eficacia.

2. Promoción y diversificación de las microfinanzas

La promoción de prácticas de micro-finanzas en Vietnam ha hecho que el gobierno cobre consciencia de la importancia de las micro-finanzas en el desarrollo económico del país. El compromiso del gobierno se refleja en el lanzamiento del Programa para la Erradicación del Hambre y la Reducción de la Pobreza (EHRP) y la fundación del BVP para canalizar el crédito a los hogares rurales pobres.

Hay una amplia gama de experiencias de microfinanzas en Vietnam. Desde el BVAD hasta el Banco para el Pobre, la red del PCF, y las ONGs, cada uno con su propio enfoque. Muchas de estas experiencias, excepto la red del PCF, se han apoyado en las organizaciones de masas para garantizar la cobertura y entrega de créditos. La Unión de Mujeres de Vietnam es un buen ejemplo de una organización de masas que no sólo se involucra en las operaciones de los bancos, sino también ha sido el principal socio voluntario del BVAD - BVP para asegurar préstamos a grupos miembros.

La fórmula más utilizada para la ampliar la cobertura a los hogares pobres de Vietnam es la organización de clientes específicos en grupos (mujeres, jóvenes, etc.). Sin embargo, para ser exitoso un esquema de micro-crédito tiene que satisfacer los objetivos de la operación bancaria (transacciones rentables, administración prudente de riesgo, construcción de una base de clientela rentable) y del hogar rural (acceso / conveniencia, continuidad, integridad). Muchos esquemas se concentran más sobre éste último aspecto y no ponen suficiente atención a los costos y exigencias de la administración financiera

con el resultado de que los proyectos resultan limitados en su alcance y no son sostenibles ni replicables.

Las iniciativas que se han instrumentado hasta ahora han buscado los créditos rurales más fáciles. Los FCP se establecieron en comunas de "alto potencial". El BVAD ha logrado establecer puntos de servicio en ubicaciones rentables. El BVP ha aprovechado cualquier capacidad de personal del BVAD de la que pueda hacer uso. Como consecuencia, hay partes del país que tienen muchos proveedores formales de crédito y otras que no tienen nada.

3. Tasas de interés y sustentabilidad financiera

Los programas de micro-finanzas debían concentrarse en los aspectos de sustentabilidad y cobertura. La escala y el alcance de las operaciones así como la combinación entre el ahorro y el crédito son sumamente importantes para asegurar que los fondos locales fluyan a sus mejores usos locales. Hay una enorme demanda de servicios micro-financieros en países en vías de desarrollo como Vietnam. Los programas eficaces tienen que alcanzar a grandes números de prestatarios para tener un impacto significativo eficacia de costos.

La estructura de las tasa de interés son el asunto más importantes en el desarrollo de las instituciones financieras. La mejor práctica internacional pone énfasis en el papel de las tasas de interés para garantizar la sustentabilidad financiera. Un diferencial de tasas adecuado es una condición sine qua non para ampliar la cobertura de clientes por instituciones financieras sustentables. Es posible tener amplia cobertura sin sustentabilidad institucional. Sin embargo, para lograr una amplia cobertura de clientes en el largo plazo, la diferencia entre tasas de interés sobre préstamos y depósitos debe ser suficiente para cubrir los costos financieros y no financiero del programa sin necesidad de recurrir a subsidios.

Las tasas de interés para algunos programas de micro-finanzas de los FCP, BARs y A&C se han adaptado a las tasas "de mercado", no subsidiadas. La introducción / aplicación de tasas de interés de mercado ha mostrado ser acertada. Esto, en gran parte, elimina la creencia falsa de que la gente pobre no puede reembolsar adecuadamente sus préstamos o ahorrar dinero. El gobierno mismo ha adoptado tasas de interés de mercado y pronto el Banco Central va a abolir la política de tasa de interés tope.

Las instituciones financieras rurales como el VBA y el BVP deberían seguir esta misma dirección. El Gobierno debía dejar que las instituciones financieras rurales tuvieran derecho a decidir sus propias tasas de interés para reducir la dependencia que tienen ahora del presupuesto del gobierno.

Los esquemas que son sostenibles tienen que fijar las tasas de interés por préstamos de manera que sean suficientes para cubrir tres componentes: (i) la tasa de interés pagada a ahorradores, (ii) el costo promedio de transacción, (iii) el margen de riesgo para cubrir la probabilidad de insolvencia. La diferencia en las experiencias de tasas de interés entre los

programas del gobierno y los programas de las ONGs internacionales demuestran que los hogares pobres son capaces de pagar tasas de intereses de mercado en esquemas bien diseñados. La sustentabilidad financiera con tasas de interés de mercado resultan en mayor cobertura de crédito y ahorro en las áreas pobres y remotas.

4. Movilización del ahorro

La movilización de los ahorros juega un papel muy importante en el desarrollo sostenible de las instituciones financieras. Esquemas de ahorros obligatorios o voluntarios depende de las características del programa de microfinanzas con respecto a las condiciones sociales y culturales en cada región. Se sabe que el ahorro forzoso y el voluntario está basado en dos filosofías completamente diferentes. Los programas forzosos de ahorro suponen que la gente de menores ingresos no ahorra y necesita aprender disciplina financiera; por lo tanto, se les forza a ahorrar para tener acceso al crédito. Los programas voluntarios de ahorros asumen que los trabajadores pobres ya ahorran. La experiencia de los FCP y las microfinanzas de las ONGs internacionales en Vietnam muestran que los pobres, en general, pueden ahorrar. Ha habido grandes cantidades de ahorros movilizados por instituciones financieras que han estudiado la demanda local de ahorros voluntarios y han diseñado los instrumentos que son apropiados para satisfacer esta demanda. La mejor práctica internacional enseña que los esquemas de crédito y ahorro pueden ser capitalizadas por los ahorros locales mediante instrumentos atractivos de movilización de ahorros voluntarios.

5. Restricción de préstamos y fungibilidad

Los préstamos atados a objetivos específicos han sido intentados en muchas partes del mundo desde los años 960 con malos resultados en general. Los hogares pobres rurales a menudo tienen actividades económicas múltiples, el crédito es fungible y los bancos son incapaces de supervisar los usos del crédito sin incurrir en grandes costos. La mejor práctica internacional y la experiencia de los esquemas de crédito y ahorro en Vietnam sugieren que los programas más exitosos y sostenibles son aquellos en los que el préstamo no está atado a objetivos específicos. El BVP y otras instituciones financieras debían ampliar y diversificar sus carteras de préstamo no sólo para producción sino también para financiar el consumo.

6. Capilaridad y vinculación con organizaciones de masas

Los enfoques de capilaridad y vinculación entre las micro-finanzas y las organizaciones de masas han mostrado ser apropiados y eficientes en la prestación de servicios micro-financieros a los pobres rurales al nivel de las comunidades. Los ejemplos de éxito para ilustrar este punto incluyen los FCP y otros esquemas de ahorro y crédito de las OSs. Estos esquemas entregan servicios micro-financieros directamente a la gente a nivel de base; asegurando que la gente que necesita fondos tienen acceso a fuentes disponibles en el mismo lugar. El enfoque de vinculación también ha sido aplicado exitosamente en la experiencia del BVP y las organizaciones sociales.

7. Pago en parcialidades - una alternativa apropiada al reembolso de pago único

Los establecimientos de crédito debían alentar a los prestatarios a reembolsar en parcialidades regulares en vez de la actual práctica de pago único final seguida por el BVP, sobre todo debido a las dificultades que encuentran los hogares pobres rurales para mantener seguros sus pequeños ahorros. Adicionalmente, se debían dar incentivos para el reembolso acelerado del préstamo con el fin de que los hogares rurales paguen puntualmente. La experiencia en otros países de la región muestra que los hogares rurales pagan mejor mediante parcialidades que mediante una cantidad fija única el final. La tasa de reembolso que usa un calendario de parcialidades es normalmente muy alta (más del 95% de los préstamos).

8. No sólo crédito "SINO ADEMÁS"...

Los objetivos del gobierno para la reducción de la pobreza son erradicar la pobreza por alimentos para el 2001 y luego, a lo largo de un período de 15 años, erradicar la pobreza moderada. El gobierno apunta a desarrollar servicios rurales financieros para reducir la pobreza rural y aumentar el empleo mediante el incremento de la producción y la productividad, con la adopción de tecnología nueva y el desarrollo de excedentes de mercado que agreguen valor en negocios agrícolas y no agrícolas rurales. En particular, el gobierno persigue estrategias para: (i) incrementar la cobertura de instituciones de préstamo; (ii) aumentar recursos para préstamos de mediano y largo plazo; (iii) aplicar estructuras de tasas de interés que movilicen recursos para préstamos; y (iv) reducir los préstamos preferenciales a las EPs.

Preocupado por la ampliación de desigualdades rurales-urbanas, en sus esfuerzos de reducción de la pobreza el GOV ha concedido la prioridad al desarrollo rural y la creación de oportunidades de empleo en áreas rurales. Los esfuerzos del gobierno también se han enfocado sobre las mejoras a la infraestructura en las comunidades pobres y la mejoría en los niveles de vida de las minorías étnicas. En preparación para el Plan 2001-2005, la Estrategia 2010 y la Visión 2020, el Gobierno está reexaminando su programa de Erradicación del Hambre y Reducción de la Pobreza (EHRP) y otros programas de gasto social que proporcionan ayuda dirigida a los hogares pobres.

VI. CONCLUSIONES

La estructura institucional ha mejorado rápidamente. Los proveedores de servicios de microfinanzas han aumentado en número. Sin embargo, el sector informal financiero todavía representa una gran parte del mercado de crédito. Los hogares pobres siguen dependiendo de fuentes informales, más que en las formales, para satisfacer su demanda de crédito. Las introducidas por el gobierno, incluyeron una ampliación del sector formal financiero. El BVP se ha convertido en el proveedor de créditos más grandes para los hogares pobres en el mercado rural formal. Al mismo tiempo, los programas de microfinanzas han probado ser una manera efectiva de canalizar crédito a los pobres en las

áreas remotas y montañosas. Esos programas se han desarrollado bajo la ayuda de las ONGI .

Los cambios recientes del entorno legal preparan el terreno para los nuevos desarrollos del sector de microfinanzas en Vietnam. Sin embargo, es evidente que Vietnam todavía carece de un marco legal estable para el desarrollo de programas de microfinanzas. Casi todo el crédito y los esquemas de ahorro financiados por la comunidad internacional, no reúnen las condiciones para convertirse en entidades legales. Sus operaciones han sido reguladas por el Código Civil. Es necesario avanzar aún mas en el marco legal para apoyar la sustentabilidad institucional de los distintos esquemas de microfinanzas.

El Banco de Vietnam para el Pobre (BVP) fue establecido como una institución financiera específica para ese segmento de población. Usó toda la infraestructura de una institución financiera existente – Banco de Vietnam para la Agricultura y el Desarrollo Rural (BVAD)--, y ha contribuido a extender la cobertura de crédito del gobierno a la mayoría de los pobres. Esta mayor cobertura del BVP seguramente tuvo una contribución significativa a la erradicación del hambre y la reducción de la pobreza en Vietnam. Sin embargo, debido a la carencia de una red y recursos humanos propios, así como a la política de créditos subsidiados del Gobierno, el BVP no ha sido capaz de alcanzar sus objetivos de sustentabilidad financiera. Haría falta una reorganización del BVP para hacerlo auto-sostenible y asegurar la provisión de crédito a largo plazo para a los pobres.

El gobierno también necesita cambiar sus formas de intervención en el mercado de microfinanzas liberando la fijación de interés y creando un entorno que permita a las instituciones de microfinanzas decidir su propio nivel de cobertura y negociación de riesgos y beneficios.

Referencias

Banco Asiático de Desarrollo (ADB). 2000. *Finance for the Poor: Microfinance Development Strategy*. Published by ADB, Manila, Phillippine, May.

Banco de Vietnam para el Desarrollo Agrícola y Rural (VBARD). 1997,1998,1999. *Annual Reports*. Published by VBARD, Hanoi, Vietnam.

BVP (Banco de Vietnam para el Pobre). 1999. *Informe anual*.

Grupo Consultivo de Asistencia a los más pobres1996. *Microfinance in Vietnam: A Collaborative Study Based Upon the Experiences of NGOs, UN Agencies and Bilateral Donors*. May UNDP, Hanoi Vietnam.

Dao Van Hung, Nguyen Xuan Nguyen, Tran Thi Que, Pham Minh Tu. 1999. *Improving Low-income Household Access to Formal Financial Services in Vietnam*. Published by Vietnam-Canada Project for improving access to rural finance, Hanoi, Vietnam, Feb.

Dao Van Hung. 1998. *Study Case: People's Credit Fund in Vietnam*. Notebook 14, Published by Developpement International Desjardins (DID), Quebec, Canada, Mar.

Dao Van Hung. 1998. *Microfinancial Systems Development in Transitional Economies of Asia*. Published by Asia Pacific Rural and Agricultural Credit Association (APRACA), Bangkok, Thailand, April.

Loes Jansen, Dao Van Hung, Le Thi Hanh, Huynh Thi Ngoc Tuyet. 1999. *Report on External Project Evaluation*, Jan. The Napa Quang Binh Project, Hanoi, Vietnam.

Marguerite Robinson. 1996. *Microfinance in Vietnam: A Preliminary View*. Published by UNDP, Hanoi, Vietnam, May.

Naciones Unidas. 1996. *Catching Up: Capacity Development for Poverty Elimination in Vietnam*. Published by UNDP, Hanoi, Vietnam, Oct.

Nguyen Kim Dung and Nguyen Thi Minh Thu. 1997. *The Vietnamese Co-operative Law and the Choice of an Institutional Framework for the Action Aid Vietnam Commune Banks*. Published by ActionAid, Hanoi, Vietnam, Feb.

Microfinance Resource Center. 2000. *Report on Socio-Economic Assessment of Asian Development Bank Funded Rural Credit Project*. Published by Microfinance Resource Center, Hanoi, Vietnam, May.

Unión de Mujeres Vietnamitas. 1998. Conclusiones del proyecto de taller con un componente de crédito en el Sudeste Asiático. Junio.