

# Una mirada al compromiso de las entidades de financiamiento internacionales con la inclusión financiera

Aunque las entidades de financiamiento internacionales están a favor de la inclusión financiera desde hace mucho tiempo, sus compromisos se han puesto a prueba en los últimos cinco años. La crisis financiera dio lugar a un entorno económico más complicado y a reducciones presupuestarias en los organismos donantes del sector público. Los resultados de los estudios de impacto llevaron las expectativas de las microfinanzas a niveles más realistas; no obstante, el financiamiento internacional continúa creciendo. En 2013, las entidades de financiamiento internacionales comprometieron al menos US\$31 000 millones para respaldar la inclusión financiera, lo que constituye un aumento promedio estimado del 7 % anual entre 2011 y 2013. En esta reseña se analizan las tendencias del panorama de financiamiento internacional a partir de investigaciones del Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres (CGAP).

## El financiamiento público continúa siendo la principal fuente de fondos, mientras que el financiamiento privado se redujo por primera vez

En general, el financiamiento público destinado a la inclusión financiera representaba cerca de un 75 % del total estimado (véase el gráfico 1). A pesar de las constantes presiones sobre los recursos públicos, las entidades de financiamiento de este sector aumentaron sus compromisos en los últimos dos años en un 11 % anual en promedio, según las estimaciones. Si bien es cierto que se aprobaron más proyectos nuevos durante este período, en comparación con el período 2009-11 (en promedio, US\$3800 millones por año entre 2011 y 2013 contra US\$3400 millones entre 2009 y 2011), el crecimiento de los compromisos también encuentra su explicación en la menor cantidad de proyectos finalizados entre 2011 y 2013 (US\$1600 millones por año en promedio), en comparación con el período 2009-11 (US\$2400 millones por año en promedio)<sup>1</sup>.

En cambio, los compromisos de las entidades privadas disminuyeron aproximadamente un 2 % por año entre 2011 y 2013<sup>2</sup>. Los intermediarios de inversión en microfinanzas (IIM)<sup>3</sup> canalizan la mayor parte del financiamiento del sector privado. Si bien los vehículos de inversión en las microfinanzas (VIM) incrementaron sus inversiones en los prestadores de servicios financieros (PSF), el aumento estuvo impulsado, en parte, por la existencia de un conjunto de activos que se habían comprometido antes de 2013 (Symbiotics, 2014 y 2013). Los compromisos privados a los IIM disminuyeron en los últimos dos años<sup>4</sup>.

## La mayoría de las entidades de financiamiento se dedica a resolver los obstáculos del lado de la oferta

Puesto que la inclusión financiera se ve limitada por una amplia gama de obstáculos, las entidades de financiamiento individuales a menudo optan por abordar un subconjunto específico de desafíos basados en su propia dirección estratégica, sus ventajas comparativas, el

presupuesto y la capacidad de su personal. La mayoría de las entidades de financiamiento internacionales informaron que dan prioridad a la insuficiencia de productos y servicios adecuados y a la limitada capacidad de los PSF. En 2013, comprometieron US\$1800 millones para fortalecer la capacidad de estos prestadores (gráfico 2). Como contrapartida, informaron que dan menos prioridad a la falta de financiamiento como barrera a la inclusión financiera, pero la mayor parte de los fondos se utilizó para financiar el crecimiento de los PSF (US\$17 900 millones, lo que representa el 76 % de los compromisos). Si se miran más detenidamente las soluciones que estos proyectos intentan dar, se puede obtener un panorama más detallado de su propósito y de lo que las entidades de financiamiento están tratando de lograr. Además del financiamiento, las entidades informaron de 1387 proyectos destinados a mejorar la capacidad de los PSF, de los cuales la mayoría respaldaba la creación de productos (371 proyectos) y la mejora de las operaciones (351 proyectos)<sup>5</sup>.

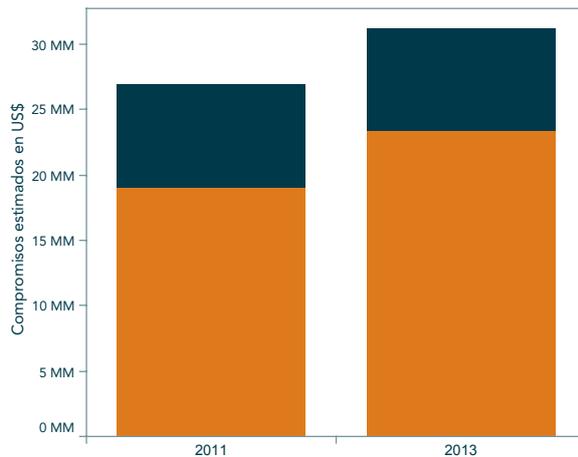
Las entidades de financiamiento comprometieron US\$500 millones para mejorar las capacidades de los clientes actuales y futuros de los PSF. Las organizaciones multilaterales y las fundaciones proporcionaron la mayor parte del financiamiento para este fin en 2013. La mayoría de los proyectos se centró en mejorar la capacidad financiera de las personas pobres (126 proyectos de un total de 293 proyectos destinados a ampliar las capacidades de los clientes actuales y futuros de los PSF).

Los mercados financieros inclusivos también necesitan una infraestructura eficaz y un marco jurídico y regulatorio que respalde su desarrollo y proteja, al mismo tiempo, a los clientes. Las entidades de financiamiento comprometieron US\$600 millones para respaldar la infraestructura de mercado y US\$500 millones para generar entornos normativos habilitantes. Si bien estas cantidades son pequeñas en comparación con el financiamiento para los PSF, los proyectos que tienen este propósito requieren menos financiamiento y más conocimientos técnicos especializados. Tradicionalmente, los organismos multilaterales y bilaterales han sido las fuentes de financiamiento más activas en estas esferas. Sin embargo, en los últimos años, las fundaciones han ampliado su participación para mejorar la infraestructura de mercado. De un total de 793 proyectos de infraestructura de mercado,

1. La mayoría de los proyectos de las entidades de financiamiento se extiende durante varios años, el vencimiento se produce, en promedio, a los cinco años. Habitualmente, las entidades de financiamiento tienen un conjunto de proyectos nuevos en tramitación que reemplazan a los proyectos actuales a medida que estos se acercan a su fin.
2. Nuestra estimación del financiamiento privado se basa en una combinación de datos de las encuestas del CGAP a entidades de financiamiento y datos de los IIM provenientes de las encuestas de Symbiotics a VIM. Se han eliminado los casos de duplicación que pueden producirse por el financiamiento público dirigido a los VIM.
3. Los IIM son entidades que encuadran las microfinanzas dentro de sus principales mandatos y objetivos de inversión. Incluyen un amplio espectro de actores: VIM, sociedades de cartera y fondos de inversión en microfinanzas no especializados.
4. Las encuestas de Symbiotics muestran que, entre 2011 y 2013, las contribuciones de los inversionistas institucionales aumentaron a un ritmo del 3 % anual en promedio y las contribuciones de los inversionistas minoristas disminuyeron un 6 % anual en promedio.
5. Debido a que un proyecto puede orientarse a varias soluciones, el desglose presentado en este análisis superará el número total de proyectos informados.

la mayor parte se centró en servicios de fortalecimiento de la capacidad (258), información y transparencia (237) y sistemas de pagos (195). Las entidades de financiamiento también informaron de un total de 480 proyectos que se centran en políticas y que, en su mayoría, están dirigidos a mejorar la regulación y la supervisión de los PSF (243) y las políticas de protección al consumidor (198).

**Gráfico 1. Estimación de compromisos mundiales para la inclusión financiera (en miles de millones de US\$)**



**Fuentes:** Encuesta del CGAP a entidades de financiamiento transfronterizas (2012-14) y encuesta de Symbiotics a VIM (2012-14).

Tipo de entidad de financiamiento  
 ■ Privada ■ Pública

Evaluados a alto nivel, estos resultados destacan ciertos datos importantes; también plantean preguntas clave sobre la función de las entidades de financiamiento<sup>6</sup>. Por ejemplo, ¿las entidades de financiamiento proporcionan fondos a los PSF de una manera que fomenta el desarrollo de los mercados de financiamiento locales? ¿En los proyectos que se centran en la creación de productos se tienen en cuenta las características y el comportamiento financiero de las personas de ingreso bajo? ¿Incentivan a los PSF a innovar? ¿Los proyectos de las entidades de financiamiento abordan las causas fundamentales de los obstáculos que impiden garantizar el crecimiento y el acceso a largo plazo? A menudo, las causas básicas de las barreras a la inclusión financiera se relacionan con la infraestructura de mercado y el contexto de políticas. Entonces, ¿por qué hay poco financiamiento y menos proyectos que respalden estas dos esferas?

**Gráfico 2. Compromisos por propósito, a diciembre de 2013 (en porcentaje de los compromisos)**



**Fuente:** Encuesta del CGAP a entidades de financiamiento transfronterizas, N=56 entidades de financiamiento.

## En términos de volumen, la deuda es el instrumento dominante, pero las donaciones se usan más frecuentemente

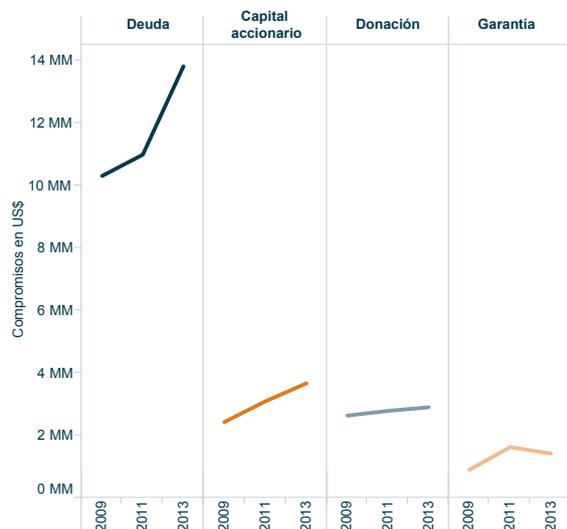
El financiamiento de deuda continúa siendo el instrumento más importante en lo que respecta a volumen de compromisos, con US\$13 800 millones en 2013 (véase el gráfico 3). El total de compromisos de deuda aumentó un promedio anual del 12 % entre 2011 y 2013. Cerca de la mitad se utilizó para financiar directamente la cartera de préstamos de los PSF (US\$6800 millones). Del total de préstamos, el 73 % estaba denominado en monedas fuertes (US\$5000 millones) y la mayor parte tenía una duración de uno a cinco años, con un tamaño promedio de US\$15,2 millones. La deuda en moneda local alcanzó los US\$1100 millones y la mitad se comprometió a Europa oriental y Asia central. Un 29 % del financiamiento de la deuda se canalizó a través de los Gobiernos<sup>7</sup> y se represtó a PSF o se utilizó para respaldar una amplia gama de actividades orientadas a la inclusión financiera.

Si bien las donaciones constituyeron solo el 12 % de los compromisos en 2013 (US\$2900 millones), la mayoría de las entidades de financiamiento internacionales utilizaron este instrumento para respaldar la inclusión financiera (43 de 56 entidades y 1289 de 3128 proyectos) como las instituciones financieras de segundo piso, los bancos de desarrollo o las unidades de ejecución de los proyectos<sup>8</sup>. El financiamiento en forma de donaciones aumentó a un promedio anual del 2 % en los últimos dos años. Cerca de un tercio de este financiamiento se utilizó para fortalecer la capacidad de los PSF (US\$900 millones) y casi un cuarto, para financiar su crecimiento (US\$700 millones). África al sur del Sahara es, sin dudas, la región que recibe la mayor cantidad de financiamiento en forma de donaciones: en 2013, un 40 % de los compromisos (US\$1200 millones) se dirigieron a esa región.

El financiamiento como aporte de capital accionario continúa creciendo a paso firme y llegó a los US\$3700 millones en 2013. Dos tercios se invirtieron en IIM, como sociedades de cartera y VIM, y un 19 % de los compromisos en capital accionario se utilizó para reforzar la base de capital de los PSF.

- En la encuesta del CGAP a entidades de financiamiento se solicita a los entrevistados que informen los compromisos de sus proyectos según el propósito. El marco de presentación de informes ha mantenido un formato simple porque los sistemas de las entidades de financiamiento no siempre hacen un seguimiento de los objetivos específicos a nivel de los proyectos, y mucho menos de los compromisos. Las actividades realizadas para la encuesta son un paso en la dirección correcta, y el análisis proporciona información útil para autoridades de alto nivel. No obstante, se necesita información más detallada para captar los pequeños detalles y entender mejor de qué manera las entidades de financiamiento contribuyen a promover la inclusión financiera.
- Uno de los principales instrumentos de financiamiento utilizado por los donantes multilaterales son los préstamos a los países en desarrollo. A menudo, estos préstamos se canalizan y gestionan a través de instituciones del Estado, como las instituciones financieras de segundo piso, los bancos de desarrollo o las unidades de ejecución de los proyectos.
- Debido a que un proyecto puede utilizar distintos instrumentos, el desglose presentado en este análisis superará el número total de proyectos informados.

**Gráfico 3. Tendencia de los compromisos por instrumento (en miles de millones de US\$)**



**Fuente:** Encuesta del CGAP a entidades de financiamiento transfronterizas (2012-14), entidades del mismo conjunto, N=54.

### África al sur del Sahara es una región prioritaria para las entidades de financiamiento internacionales, pero la mayoría de los compromisos aún se centran en Europa oriental y Asia central

África al sur del Sahara encabezó la lista de proyectos de inclusión financiera de las entidades de financiamiento, con 788 proyectos de un total de 3128. Los compromisos para la región aumentaron un promedio de un 11 % anual en los últimos dos años y alcanzaron los US\$3500 millones en 2013. La deuda y las donaciones son los principales instrumentos utilizados en África al sur del Sahara y en 2013 correspondieron al 38 % y el 34 % de los compromisos, respectivamente. Las instituciones de financiamiento para el desarrollo (IFD) son las entidades más grandes y activas de la región: tienen compromisos por US\$1600 millones y trabajan principalmente con los PSF para proporcionar financiamiento o mejorar su capacidad. La mayor parte de su financiamiento de deuda se proporciona en monedas fuertes, con préstamos de US\$12 millones en promedio y un vencimiento de 6 a 10 años.

Las entidades de financiamiento internacionales comprometieron la mayor parte de su financiamiento a Europa oriental y Asia central: US\$6200 millones en 2013. El 95 % de los compromisos para la región se utilizó para financiar a los PSF, principalmente en forma de deuda. Las

IFD son las principales entidades de financiamiento de la región. La mayor parte de los fondos se proporciona en monedas fuertes, con préstamos de US\$17,6 millones en promedio y un vencimiento de 1 a 5 años. En una región en la que las fuentes locales de financiamiento son menos comunes en comparación con otras fuentes, ¿cómo han contribuido estos montos de financiamiento de deuda para PSF, que han sido constantemente elevados, al desarrollo de los mercados locales de financiamiento?

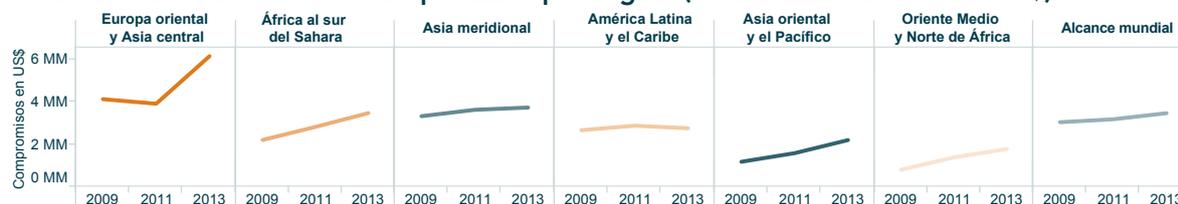
### Recuadro 1. Financiamiento para facilitadores de los países

Ahora se presentan nuevas pruebas de que la inclusión financiera de los mercados se logra más fácilmente a través de un facilitador independiente. Un facilitador independiente está cerca del mercado y, por lo tanto, puede supervisar los avances en forma continua. A partir de este conocimiento, el facilitador puede divulgar información sobre el mercado y sus participantes, ofrecer incentivos para que los actores del mercado asuman nuevos riesgos y ayudar a fortalecer la capacidad de los participantes del mercado (El-Zoghbi y Lauer, 2013).

Un grupo de organismos bilaterales y fundaciones han contribuido a la creación de los entes de facilitación nacionales. Hoy hay media docena en funcionamiento, principalmente en África al sur del Sahara. Algunos ejemplos de facilitadores nacionales son FSD Kenya, FinMark Trust en Sudáfrica y EFINA en Nigeria. En 2013, las entidades de financiamiento comprometieron US\$133 millones para respaldar a estos actores. Los facilitadores deciden cómo se asigna su financiamiento según las necesidades del mercado. El propósito del financiamiento informado por los encuestados se utiliza como medidor indirecto de las intervenciones de los facilitadores. Se informó que el 38 % de los compromisos para facilitadores se dedicó a actividades de infraestructura, el 22 % a formular un marco de políticas habilitantes, el 12 % a financiar PSF y el 9 % a fortalecer su capacidad (el 19 % restante no fue especificado).

Todas las demás regiones experimentaron un crecimiento sostenido en los últimos dos años, excepto América Latina y el Caribe, donde los compromisos disminuyeron a un ritmo promedio del 2 % anual entre 2011 y 2013. Esta disminución tiene su explicación, en gran parte, en el hecho de que durante los últimos dos años en los organismos internacionales hubo muchas más finalizaciones de proyectos que aprobaciones de proyectos nuevos. Como contrapartida, las IFD conforman el único segmento de entidades de financiamiento que aumentó sus compromisos a América Latina y el Caribe, con una tasa de crecimiento promedio anual del 5 % en los últimos dos años. Este aumento de compromisos da lugar a la siguiente pregunta: ¿cómo consideran que su financiamiento es adicional cuando los mercados de financiamiento locales están más desarrollados que en otras regiones?

**Gráfico 4. Tendencia de los compromisos por región (en miles de millones de US\$)**



En lo que respecta a concentración del financiamiento, los cinco países que recibieron más fondos internacionales obtuvieron el 25 % del total de compromisos. Se trata de países con mercados maduros, que se benefician principalmente del financiamiento de IFD: India (US\$2600 millones), Turquía (US\$1600 millones), Indonesia (US\$600 millones), Egipto (US\$600 millones) y Perú (US\$400 millones). Por otra parte, los países con la mayor cantidad de entidades de financiamiento activas son India (26), Kenya (24), Uganda (23), Tanzania (19) y Perú (18).

## De cara al futuro

En 2010, la inclusión financiera se convirtió en una prioridad para el Grupo de los 20 (G-20). Desde entonces, y a pesar del entorno adverso, las entidades de financiamiento internacionales han demostrado su compromiso con este objetivo de desarrollo, especialmente a través del aumento del financiamiento. Será interesante observar cómo se traducen las nuevas prioridades del G-20<sup>9</sup> sobre inclusión financiera en compromisos para las entidades de financiamiento. Hasta la fecha, la mayor parte de sus aportes se han centrado en la creación de PSF sólidos. Las entidades de financiamiento indicaron que, en los próximos tres años, sus intervenciones continuarán centrándose en el lado de la oferta, ampliando la variedad de productos, mejorando las prácticas financieras responsables y optimizando la gestión y el gobierno institucionales.

Sin embargo, muchas entidades de financiamiento comienzan a ver los límites de las intervenciones del lado de la oferta, que no siempre se traducen en un impacto más amplio a nivel de mercado, más allá de los PSF. Cada vez hay mayor comprensión y conciencia de la necesidad de hacer más para garantizar que las entidades de financiamiento puedan catalizar un cambio sistémico que satisfaga las necesidades de los pobres y beneficie a todo el sistema del mercado y no solo al destinatario de la inversión de la entidad. A medida que este cambio se vaya arraigando y las entidades de financiamiento adapten lentamente sus estrategias y su forma de trabajar, podremos ver modificaciones significativas en la manera de canalizar este financiamiento y en los tipos de propósito.

## Metodología

Esta reseña se basa en datos de las encuestas del CGAP a entidades de financiamiento transfronterizas que se realizaron conjuntamente con The Microfinance Information Exchange (MIX). En 2014, el CGAP utilizó datos de 56 entidades de financiamiento internacionales. Su compromiso total fue de US\$23 600 millones y representó un 76 % de la estimación mundial. Esta estimación se calcula a partir de los datos de esta muestra y de datos disponibles públicamente de Symbiotics Surveys ([www.syminvest.com](http://www.syminvest.com)). Otras tendencias están disponibles solamente cada dos años sobre un subconjunto de 54 entidades de financiamiento. Las tasas de crecimiento se anualizaron utilizando una fórmula de tasa compuesta. Por ejemplo, la tasa anualizada de crecimiento entre 2011 y 2013 se calculó de la siguiente manera:  $[(\text{Compromisos de 2013}/\text{Compromisos de 2011})^{1/2}]-1$ .

En 2013, se actualizó la metodología de encuesta para reflejar más sistemáticamente la visión más amplia de la inclusión financiera. Un cambio importante es la inclusión de proyectos que respalden el acceso de las pequeñas empresas al financiamiento. Aunque en encuestas anteriores el CGAP intentó eliminar esta porción de los compromisos de proyectos para centrarse únicamente en las microfinanzas, en 2013 las entidades de financiamiento informaron sobre el acceso a proyectos de financiamiento por parte de microempresas y pymes. No se incluyen los proyectos que respaldan el acceso de empresas medianas al financiamiento, pero los sistemas de presentación de informes de las entidades de financiamiento no siempre permiten excluir esta porción, por lo que se realizaron ajustes caso por caso. Otro cambio es la inclusión del financiamiento asignado a un nuevo tipo de propósito: las capacidades de los clientes. Esto se suma a las categorías de PSF minoristas, infraestructura de mercado y propósito relacionado con políticas que se incluyeron en encuestas anteriores. El objetivo de los proyectos de esta nueva categoría es mejorar las capacidades actuales y futuras de los clientes de los PSF.

Se actualizaron los datos históricos siempre que fue posible, para reflejar estos cambios. Sin embargo, debido a que probablemente no se hayan agregado retroactivamente todos los proyectos anteriores a 2012, los datos históricos pueden no representar fielmente los compromisos hacia la inclusión financiera en años anteriores. Esto puede dar lugar a una estimación demasiado alta cuando se informen las tendencias de crecimiento.

Por último, el CGAP incorporó un aspecto cualitativo en la encuesta para comprender aún mejor el propósito de los proyectos informados. El marco se ha organizado en dos categorías principales: obstáculos a la inclusión financiera y las soluciones correspondientes. Dentro de cada grupo de soluciones, hay un conjunto integral de soluciones detalladas que no son excluyentes entre sí (disponibles en [www.cgap.org/data](http://www.cgap.org/data)). Las entidades de financiamiento indicaron cuáles de estas soluciones detalladas buscan proporcionar los proyectos mencionados. Un proyecto puede ofrecer una lista de varias soluciones detalladas. Utilizamos la cantidad de proyectos que buscan una solución dada como medidor indirecto de la importancia relativa de cada solución para las entidades de financiamiento, ya que los encuestados no siempre están en condiciones de indicar los compromisos de los proyectos desagregados por propósito.

Para obtener más información sobre la metodología, visite [www.cgap.org/data](http://www.cgap.org/data).

## Bibliografía

El-Zoghbi, Mayada y Kate Lauer (2013), *Facilitar el desarrollo del mercado para promover la inclusión financiera*, Enfoques n.º 89, Washington, DC: CGAP, octubre.

Symbiotics (2014), "Symbiotics 2014 MIV Survey Report", [www.syminvest.com/papers](http://www.syminvest.com/papers).

9. En 2015, Turquía asumió la presidencia del G-20 y ha establecido nuevas prioridades para la inclusión financiera. Se puede encontrar más información en <https://www.infine.lu/g20-turkish-presidency-2015-priorities-financial-inclusion/>.

## AUTORES:

Estelle Lahaye y Edlira Dashi, con la colaboración de Eda Dolke y Matthew Soursourian

Todas las publicaciones del CGAP se pueden encontrar en su sitio web: [www.cgap.org](http://www.cgap.org).

CGAP  
1818 H Street NW  
MSN P3-300  
Washington, DC  
20433 EE. UU.

Tel.: 202-473-9594

Fax: 202-522-3744

Correo electrónico:  
[cgap@worldbank.org](mailto:cgap@worldbank.org)

© CGAP, 2015