

Instituciones financieras de segundo piso: Una fuente importante de financiamiento local

Las instituciones financieras de segundo piso son una fuente importante de financiamiento local para las actividades de microfinanzas, en especial después de la crisis financiera mundial. Se desembolsan más de US\$2000 millones¹ de fondos públicos por año a nivel mundial para las microfinanzas a través de fondos de instituciones de segundo piso o mecanismos mayoristas locales². Los fondos son desembolsados por las instituciones de segundo piso a las instituciones microfinancieras (IMF), en general como préstamos subsidiados, pero en ocasiones como donaciones³. El financiamiento que suministran las instituciones de segundo piso a las instituciones microfinancieras es casi equivalente a los desembolsos que realizaron donantes e inversionistas al sector de microfinanzas en 2007, que fue aproximadamente US\$2500 millones⁴. Estos cuantiosos montos demuestran la importancia de las instituciones de segundo piso como vehículo para canalizar el dinero público hacia las microfinanzas.

En febrero de 2009, el Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres (CGAP) finalizó un estudio sobre la distribución de las instituciones financieras de segundo piso a partir del cual se identificaron 76 instituciones en todo el mundo. Esas instituciones predominan especialmente en América Latina y en Asia meridional (el 69% y el 29%, respectivamente, del total de desembolsos de instituciones de segundo piso registrado en 2007), y la cantidad de instituciones de segundo piso de África registró un aumento significativo en los últimos cinco años: entre 2003 y 2008 se crearon ocho instituciones de ese tipo.

Se cuenta con datos sobre 47 de esas instituciones, que desembolsaron US\$1800 millones en 2006 y US\$2300 millones en 2007. En ese año, en promedio, cada una de las 15 instituciones de segundo piso más grandes desembolsó US\$151 millones.

La mayoría de las instituciones de segundo piso que todavía existen fueron creadas en las décadas

de 1990 y de 2000. PKSF, el conocido e importante fondo mayorista de Bangladesh, fue puesto en marcha en 1990. Desde entonces ha habido un flujo sostenido de nuevos fondos: en los últimos tres años se crearon once.

Definición de las instituciones financieras de segundo piso

Una institución financiera de segundo piso es un conjunto de fondos constituido a nivel local para brindar financiamiento a las IMF, que a su vez desembolsan préstamos a personas de ingreso bajo.

Esas instituciones se financian con fondos públicos, pero adoptan diversos formatos institucionales, como bancos de desarrollo, organizaciones no gubernamentales, programas de donantes, bancos comerciales privados y programas especiales gubernamentales o de donantes.

1 Las cifras de este resumen se tomaron de un estudio del CGAP realizado en colaboración con Enterprising Solution entre agosto de 2008 y febrero de 2009.

2 La expresión "institución financiera de segundo piso" es de uso común en América Latina.

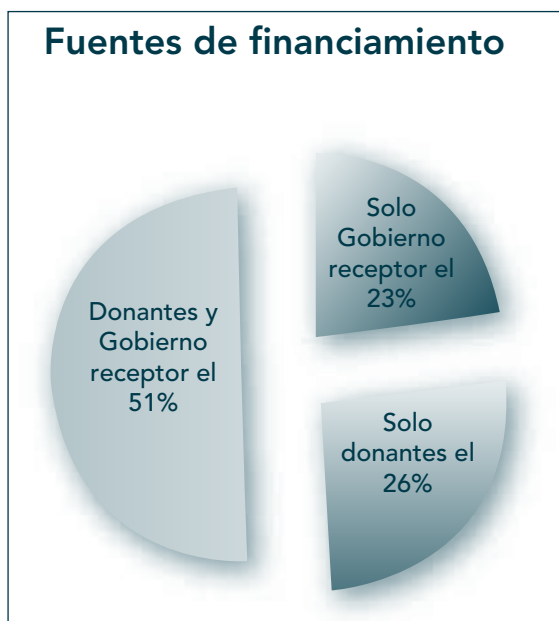
3 El financiamiento para asistencia técnica que brindan las instituciones financieras de segundo piso representa un porcentaje relativamente menor del total de desembolsos. En 2006 correspondió al 2,9% del total de desembolsos; en 2007, al 1,9%. Los mayores fondos para asistencia técnica se desembolsaron en Asia meridional y América Latina.

4 Véase *CGAP Funder Survey* (encuesta del CGAP sobre financiadores de las microfinanzas) en <http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.26.1426/>

¿Quién financia las instituciones de segundo piso? ¿Por qué?

Las instituciones de segundo piso se financian con fondos públicos de los Gobiernos nacionales o con fondos de los donantes de países desarrollados. La mayoría de las instituciones financieras de segundo piso reciben financiamiento tanto de proveedores financieros públicos internacionales (principalmente organismos bilaterales y multilaterales, así como instituciones financieras de desarrollo) como de Gobiernos nacionales. No obstante, casi la cuarta parte de todas las instituciones reciben exclusivamente financiamiento de los Gobiernos receptores⁵. Los cinco principales proveedores internacionales de financiamiento para instituciones financieras de segundo piso son el banco de desarrollo alemán KfW, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y la Unión Europea.

Existe mucho interés por las instituciones financieras de segundo piso entre los donantes internacionales y los Gobiernos. Ambos grupos las ven como una manera de aumentar el acceso al financiamiento



y mejorar la calidad de vida y los medios de vida de los pobres. Para los Gobiernos, las instituciones financieras de segundo piso representan una manera de demostrar compromiso con el financiamiento inclusivo y de inyectar niveles significativos de liquidez en una gran cantidad de IMF, a las que los bancos y los inversionistas comerciales no suelen tomar en cuenta. Los organismos internacionales proveedores de financiamiento público también suelen pensar en esas instituciones como un medio para poner en marcha el sector de microfinanzas y coordinar su financiamiento. Las instituciones de segundo piso también les ofrecen la oportunidad de movilizar grandes sumas de financiamiento rápidamente sin hacer exámenes individuales o una selección de minoristas. Los proveedores de financiamiento también las ven como una manera de ofrecer financiamiento y asistencia técnica a las IMF más pequeñas o a regiones a las que los inversionistas comerciales no llegan.

Mayor relevancia tras la crisis mundial

La crisis mundial logró que las instituciones financieras de segundo piso fueran mucho más atractivas a los ojos de los proveedores de financiamiento para el sector de las microfinanzas. Como fuente de financiamiento en moneda local, esas instituciones (a diferencia de los inversionistas internacionales que ofrecen dos terceras partes de su deuda en moneda fuerte) no exponen a las IMF al riesgo cambiario. Las instituciones financieras de segundo piso también demostraron ser socios estables y resistentes pues mantuvieron el financiamiento a IMF durante la crisis junto con las instituciones financieras de desarrollo. La investigación del CGAP sobre las respuestas gubernamentales y de los donantes a la crisis financiera indica que el aumento del financiamiento para las instituciones financieras de segundo piso fue uno de los medios más importantes para respaldar el sector de microfinanzas durante la crisis mundial⁶. Los Gobiernos de Malasia, Camboya e

⁵ En unos pocos casos excepcionales, los vehículos de inversión en microfinanzas también proveen financiamiento. Puede obtenerse más información sobre esos vehículos en http://www.cgap.org/gm/document-L9.38570/CGAPBrief_MIV.pdf

⁶ Véanse los resultados de esta encuesta realizada por el CGAP en agosto de 2009, en [http://www.cgap.org/gm/document-L9.40985/Government responses to the Global Crisis November 20 2009.pdf](http://www.cgap.org/gm/document-L9.40985/Government%20responses%20to%20the%20Global%20Crisis%20November%2020%202009.pdf)

India inyectaron liquidez al sector de microfinanzas de sus países mediante instituciones financieras de segundo piso⁷.

Pero no hay certezas sobre el desempeño

A pesar de los niveles importantes de financiamiento canalizados mediante instituciones financieras de segundo piso, es poco lo que se sabe acerca de cómo y dónde fluyen los fondos hacia los mercados microfinancieros, o qué desempeño tienen. Existe poca información pública sobre esas instituciones y casi ninguna información sobre el desempeño de las carteras de las instituciones minoristas. Las evaluaciones existentes no ofrecen una orientación clara a los proveedores de financiamiento y a los Gobiernos respecto de cómo estructurar las instituciones de segundo piso o, de hecho, respecto de si se justifica utilizarlas.

Las instituciones financieras de segundo piso cumplieron una función útil al momento de proveer financiamiento mayorista en contextos de puesta en marcha o emergentes del sector financiero (por ejemplo, Afganistán, Bangladesh,

Bosnia y Herzegovina y Pakistán), donde no había financiamiento comercial disponible. También ayudaron a satisfacer la gran necesidad de liquidez que se produjo cuando la crisis financiera redujo las fuentes de financiamiento.

No obstante, las instituciones financieras de segundo piso enfrentan muchos desafíos, como algunas cuestiones relativas a la gestión de gobierno relacionadas con las intervenciones políticas. En algunos casos, las instituciones perdieron importancia a medida que se desarrollaron los mercados financieros y las IMF lograron un mayor acceso a fondos comerciales. La presión respecto de los desembolsos hizo que los administradores de las instituciones financieras de segundo piso tuvieran dificultades al momento de mantener los estándares de calidad, en especial en casos en los que la cantidad de IMF viables para recibir las inversiones no era suficiente. Por último, algunas instituciones financieras de segundo piso dificultaron la gestión de las IMF que financiaban, por ejemplo, imponiendo límites a las tasas de interés o metodologías de préstamo (como ocurrió en Sri Lanka y en Camboya).

Muchos Gobiernos y proveedores de financiamiento se preguntan actualmente cómo crear la próxima generación de instituciones financieras de segundo piso⁸. A causa del tamaño de esas instituciones y de su importancia cada vez mayor como mecanismo para canalizar financiamiento público hacia el sector de las microfinanzas, es importante que los Gobiernos y los proveedores de financiamiento presten atención a su transparencia y su eficiencia. El CGAP pretende seguir analizando y documentando las condiciones necesarias para que las instituciones financieras de segundo piso sean vehículos de financiamiento más eficientes para los proveedores y los Gobiernos receptores.

Un caso especial: El National Bank for Agricultural and Rural Development (banco nacional de agricultura y desarrollo rural, NABARD), India

El NABARD, creado en 1982, es un banco estatal de India. Su misión es promover la agricultura sostenible e igualitaria y el desarrollo rural. Recibe financiamiento del Gobierno de la India y del Banco de la Reserva de la India y es la mayor institución financiera de segundo piso del mundo: solo en 2007 desembolsó más de US\$20 000 millones. A causa de su estatus y tamaño únicos, se lo excluyó de las cifras generales utilizadas en este trabajo.

7 Durante la crisis, el Gobierno de la India inyectó US\$1500 millones al SIBDI (banco para el desarrollo de pequeñas industrias de la India), destinado a microfinanzas y pequeñas y medianas empresas.

8 En mayo de 2008, un grupo de proveedores de financiamiento públicos y privados se reunió con instituciones de segundo piso en Delhi para definir sus respectivas funciones. Véase <http://www.cgap.org/gm/document-L9.3201/SouthAsiaFundersMeetingRecommendationsFINALversion.pdf>

Todas las publicaciones del CGAP están disponibles en el sitio web del CGAP, en 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

© CGAP, 2010

Instituciones financieras de segundo piso más grandes*			
Fondo		Desembolsos en 2006	Desembolsos en 2007
FINDETER	Colombia	US\$536 272 658	US\$613 323 269
NAFIN	México	US\$417 415 215	US\$408 142 726
PKSF	Bangladesh	US\$190 770 000	US\$295 790 000
SIDBI	India	US\$78 335 319	US\$169 503 820
CFN	Ecuador	US\$98 000 000	US\$109 528 000
BMS	Malí	-	US\$101 442 513
BANCOLDEX	Colombia	US\$66 497 810	US\$97 730 704
PPAF	Pakistán	US\$68 512 486	US\$96 907 995
MISFA	Afganistán	US\$45 950 252	US\$54 286 048
BTS	Túnez	US\$39 000 000	US\$43 000 000
FNI	Nicaragua	US\$35 338 137	US\$40 877 378
Funda-Pro	Bolivia	US\$32 600 000	US\$34 800 000
FFSA	Kazajstán	-	US\$31 932 320
DBZ	Zambia	US\$13 582 723	US\$23 818 551
Total		US\$1 622 274 600	US\$2 121 083 324

* Instituciones financieras de segundo piso más grandes en función de la cartera de desembolsos de 2007. Esos fondos fueron identificados para cada región por los expertos regionales del CGAP.

AUTORES

Eric Duflos y Mayada El-Zoghbi