



INFORME

PROPUESTA DE POLÍTICA, ESTRATEGIA Y PLAN DE ACCIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE SERVICIOS MICROFINANCIEROS EN PANAMÁ

*Proyecto PS00045952
"Plan de apoyo al Microcrédito en Panamá"*

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME)

Luis Echarte
Germán Prat
Pablo Garrón

Octubre de 2006



Índice

	<u>Página</u>
0. RESUMEN EJECUTIVO	v
I. SIGLAS	xxi
II. INTRODUCCIÓN	xxiii

ANTECEDENTES Y HALLAZGOS

III. EL CONTEXTO MACROECONÓMICO	1
IV. LA DEMANDA DE SERVICIOS MICROFINANCIEROS	6
1. Cuantificación del Sector de la Micro y Pequeña Empresa.....	6
2. Estimación de la Demanda de Servicios Microfinancieros.....	11
3. Conclusiones.....	15
V. LA OFERTA DE SERVICIOS MICROFINANCIEROS	17
1. La Oferta de Servicios Microfinancieros en el Área Urbana.....	18
2. La Oferta de Servicios Microfinancieros en el Área Rural.....	26
3. La Oferta de Otros Servicios Financieros a los que acceden las MyPEs.....	33
4. El Fondo para las Instituciones Microfinancieras (Banca de 2º Piso).....	35
5. Conclusiones.....	39
VI. EL MERCADO DE SERVICIOS MICROFINANCIEROS	42
VII. LAS POLÍTICAS Y OTRAS INICIATIVAS DE APOYO	45
VIII. LA REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN EN LAS MICROFINANZAS	55
IX. ANÁLISIS FODA (RESULTADOS DE LOS FOCUS GROUPS)	61
X. CONCLUSIONES Y DIAGNÓSTICO	66

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

XI. PRÁCTICAS EXITOSAS A NIVEL INTERNACIONAL	71
1. Políticas y Programas de Apoyo.....	71
2. Esquema de Fondo (Banca de Segundo Piso).....	79
3. Regulación y Supervisión de las Microfinanzas.....	87



PROPUESTA DE POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN

XII. PROPUESTA DE POLÍTICA	91
1. Principios Generales.....	91
2. La Política de Microfinanzas en la Visión Estratégica de Desarrollo.....	92
3. Líneas Estratégicas de la Propuesta de Política de Microfinanzas.....	94
4. Objetivos y Resultados Esperados.....	95
5. Áreas de Intervención.....	97
6. Instrumentos de la Política.....	98
7. Marco Institucional para la Ejecución de la Política.....	109
XIII. PLAN DE ACCIÓN	115
1. Plan de Actividades.....	115
2. Presupuesto Estimado.....	125
3. Cronograma de Implementación.....	129
4. Escenario Previsto.....	135
ANEXOS	136
1. Bibliografía.....	137
2. Listado de Personas Entrevistadas.....	140
3. Formularios Utilizados en los Focus Groups.....	142
4. Asistentes a los Focus Groups.....	150
5. Mejores Prácticas Internacionales en la Regulación de las Microfinanzas.....	153
6. Mejores Prácticas Internacionales en la Supervisión de las Microfinanzas.....	162

Índice de cuadros

Cuadro 1 – Principales Indicadores Económicos de Panamá.....	2
Cuadro 2 – Criterio de Clasificación de Empresas de AMPYME.....	6
Cuadro 3 – Criterio de Clasificación de Empresas por Nivel de Ocupación.....	7
Cuadro 4 – Ocupados en el Sector MyPE.....	8
Cuadro 5 – Cantidad de Empresas en el Sector MyPE.....	8
Cuadro 6 – Numero de Establecimientos (Directorio del año 1999).....	9
Cuadro 7 – Ocupados en MyPEs según Localización Geográfica.....	10
Cuadro 8 – Cantidad de MyPEs según Localización Geográfica.....	10



Cuadro 9 – Grado de Formalidad de las MyPEs.....	11
Cuadro 10 – Cuantificación de la Formalidad de las MyPEs.....	11
Cuadro 11 – Estimación de la Cantidad de Empresas que Demandan Financiamiento.....	12
Cuadro 12 – Estimación del Nivel de Ingresos Medios Mensuales.....	12
Cuadro 13 – Estimación de la Demanda de Financiamiento de las MyPE en el Escenario 1.....	13
Cuadro 14 – Estimación de la Demanda de Financiamiento de las MyPE en el Escenario 2.....	13
Cuadro 15 – Estimación de la Demanda de Financiamiento de las MyPE en el Escenario 1.....	13
Cuadro 16 – Composición de la Cartera Crediticia de Mi Banco.....	20
Cuadro 17 – Prestamos CACSA.....	24
Cuadro 18 – Cartera de Instituciones de Microfinanzas en el Área Urbana.....	25
Cuadro 19 – Cartera Activa de Pro Caja.....	28
Cuadro 20 – Cartera de Instituciones de Microfinanzas en el Área Rural.....	32
Cuadro 21 – Otros Servicios Financieros a los que acceden las MyPEs.....	33
Cuadro 22 – Saldos en Tarjetas de Crédito.....	34
Cuadro 23 – Fondo de Microserfin.....	38
Cuadro 24 – Cartera Total de las IMFs.....	41
Cuadro 25 – Brecha entre Oferta - Demanda Urbana de Microcrédito.....	43
Cuadro 26 – Brecha entre Oferta - Demanda Rural de Microcrédito.....	43
Cuadro 27 – Brecha entre Oferta - Demanda Total de Microcrédito.....	43
Cuadro 28 – Reembolsos FECl.....	48
Cuadro 29 - Resultados del PROFIPYME (2001 – 2006).....	51
Cuadro 30 – Esquema de Regulación y Supervisión de Entidades de Microfinanzas.....	59
Cuadro 31 – Resultados de los Focus Groups - Áreas de Intervención de la Política.....	62
Cuadro 32 – Características Generales de los Tipos de Políticas de Microfinanzas.....	71
Cuadro 33 – Cartera de Segundo Piso del BCIE (ejercicio 2005).....	80
Cuadro 34 - Cartera crediticia de BN Desarrollo (al 30 de abril de 2004 (US\$)).....	81
Cuadro 35 – Cartera PFI – FUNDA PRO.....	87
Cuadro 36 – Presupuesto Estimado para la Propuesta de Política de Microfinanzas.....	125



Cuadro 37 – Cronograma de Implementación Previsto para la Propuesta de Política de Microfinanzas.....	129
--	-----

Cuadro 38 – Escenario Previsto tras la Implementación de la Política de Microfinanzas (Horizonte de 3 años).....	135
---	-----

Índice de Figuras

Figura 1 – Resultados de los Focus Groups - Objetivos de la Política.....	62
---	----

Figura 2 – Resultados de los Focus Groups - Áreas de Intervención de la Política.....	63
---	----

Figura 3 – Líneas Estratégicas de la Propuesta de Política de Microfinanzas.....	95
--	----

Figura 4 – Esquema de la Propuesta de Política de Microfinanzas.....	108
--	-----

Figura 5 – Esquema de Ejecución de la Política de Microfinanzas.....	114
--	-----



O. RESUMEN EJECUTIVO

HALLAZGOS

El primer hecho destacable del estudio de las microfinanzas en Panamá lo constituye la carencia de información sistemática sobre el sector MyPE, especialmente de aquellas empresas o establecimientos de menor tamaño relativo, que, por diferentes motivos, tienden a no ser captados por los censos económicos y otros. Asimismo, se destaca la escasa información sobre las microfinanzas, lo que incluye información sobre las instituciones, los servicios, el nivel de cobertura sobre el grupo meta, entre otros, lo que genera diversos efectos.

Esta circunstancia obliga a recurrir a técnicas de estimación y a fuentes de información secundarias que, si bien logran formar una razonable impresión de la situación, deberían mejorarse en vistas a realizar un eficiente y sistemático seguimiento de las MyPEs y de las microfinanzas.

A partir de una de estas fuentes, la encuesta permanente de hogares (EPH), se ha podido estimar que existen en Panamá unas 550,000 MyPEs que ocupan a alrededor de 850,000 personas, lo que representa más del 60% de la Población Económicamente Activa (PEA). Del total de MyPEs, unas 400,000 corresponderían a trabajadores por cuenta propia y algo más de 70,000 a empresas privadas. A su vez, más del 96% de las MyPEs serían microempresas de subsistencia y de acumulación simple (alrededor de 520,000) que ocupan a más de 670,000 trabajadores, casi el 80% del total de trabajadores del sector y a casi el 50% de la PEA, lo que muestra la gran importancia de la actividad microempresarial para la generación de ingresos de la población panameña.

En cuanto a la ubicación de las MyPEs, según lo relevado por la EPH, la distribución parece ser bastante equitativa entre el ámbito urbano y el rural, aunque es necesario resaltar que las empresas urbanas parecen ocupar relativamente algo más de personas que las rurales. Las microempresas, especialmente las de menor tamaño relativo, se distribuyen de forma relativamente equitativa entre las áreas urbanas y rurales, mientras que las pequeñas empresas tienden a ser más urbanas que rurales (alrededor del 80% de este tipo de empresas son urbanas).

Con respecto al nivel de formalidad del sector, el 40% de los ocupados en microempresas de subsistencia tiene la seguridad de que la empresa era formal, mientras que en las pequeñas empresas de mayor tamaño, casi el 95% sería formal.

También se ha observado que el sector MyPE presenta un reducido nivel de desarrollo empresarial, lo que afecta, además de su capacidad para generar valor e ingresos, su capacidad para afrontar compromisos financieros, no sólo en lo que se refiere a su capacidad y voluntad de pago, sino respecto de la organización administrativa que resulta necesaria para hacerlo.

Nuestras estimaciones de la demanda de servicios financieros de las micro y pequeñas empresas panameñas muestran que la demanda potencial estaría compuesta por



alrededor de 135,000 empresas, de las cuales unas 65,000 serían urbanas y 68,000 rurales. En cuanto al volumen de la demanda de microcrédito, éste se ubicaría entre los B. 230 Millones (en el caso de una demanda baja) y los B. 305 Millones (en el caso de una demanda alta), según el siguiente detalle.

Escenario	Demanda de Financiamiento (B/)		
	Urbana	Rural	Total
1 – Nivel de Demanda Bajo	163,721,703	65,295,766	229,017,469
2 – Nivel de Demanda Medio	191,008,653	76,178,394	267,187,047
3 – Nivel de Demanda Alto	218,295,603	87,061,022	305,356,625

La demanda de otros servicios microfinancieros por parte de las MyPEs, como el ahorro, los seguros, el factoring, el leasing, etc., resulta muy difícil de estimar por la escasez de información directa y de fuentes secundarias a partir de las cuales estimarla.

En relación con la oferta de servicios Microfinancieros, en el área urbana de Panamá se han estado desarrollando desde hace unos años una serie de instituciones orientadas a la provisión de estos servicios, entre las principales, se deben mencionar a Microserfin, Mi Banco y, en menor medida, Caja de Ahorros – Micro Banca. Como puede observarse, la oferta urbana de servicios Microfinancieros se caracteriza por una reducida cantidad de instituciones de microfinanzas (IMFs), al mismo tiempo que el volumen de negocios de estas IMFs resulta pequeño en relación con el volumen de la demanda de servicios microfinancieros y en relación con IMFs de países similares, en donde el mercado de servicios microfinancieros está más desarrollado.

Bajo el supuesto (a priori falso, pero ilustrativo a los fines del presente estudio), de que no existe superposición de clientes entre las diversas IMFs, se observa que actualmente estarían atendiendo, como máximo, a unas de 12,000 MyPEs con alrededor de B/. 17.3 Millones en la forma de microcrédito. Adicionalmente, se observa un alto precio del crédito y una escasa competencia, existiendo una estrecha correlación entre ambas variables.

Uno de los principales componentes del precio de los servicios de microcrédito es el costo administrativo que implica manejar una cartera de un número considerable de clientes con préstamos de reducido monto. Además, en gran parte, estos costos son relativamente fijos, es decir, se incrementan menos que proporcionalmente al incrementarse la cartera, esto hace que existan economías de escala en la provisión del microcrédito, lo que permite a la IMF ofrecer mejores precios a medida que se incrementa su volumen de negocios. Al encontrarse tan escasamente desarrollado el mercado de servicios microfinancieros en Panamá, resulta difícil aprovechar estas economías de escala y es, en gran parte por esto, que se observan altos precios en la provisión de los servicios. Además, para el caso que se puedan reducir los costos de provisión de los servicios, la competencia propiciaría la disminución general de precios en el mercado, pero se encuentra muy poco desarrollada, principalmente porque hasta el momento, Panamá no ha sido presentado como un mercado atractivo para las



microfinanzas y porque no han existido iniciativas masivas de apoyo a la instalación de oferentes.

También se observó que la oferta de otros servicios microfinancieros diferentes de los préstamos se encuentra escasamente desarrollada, en parte debido a que la provisión de estos otros servicios aprovecha, en gran medida, las economías de escala proporcionadas por el desarrollo del mercado de crédito, es decir, una vez que se bancariza un cliente inicialmente mediante el crédito, resulta relativamente simple colocar otros productos microfinancieros tales como el ahorro, el leasing, el factoring, los microseguros, etc.

En el área rural existen diversos tipos de instituciones que operan en microfinanzas, desde un banco estatal, como es el Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA), organizaciones sin fines de lucro, como Pro Caja, cooperativas de ahorro y crédito, como la Cooperativa de Servicios Múltiples Juan XIII y otros fondos, como el resultante del Programa ProDarién.

Lo que se observa en el área rural es la presencia de una reducida cantidad de oferentes de servicios microfinancieros de escala considerable. Actualmente existen pocas IMFs operando solidamente en el área rural, dado que tienen carteras reducidas, a la vez que su nivel de cobertura geográfica se focaliza en ciertas áreas específicas; por lo que la oferta de servicios microfinancieros en el área rural de Panamá se puede considerar como en un estado de *Prueba Piloto* muy incipiente aún. Una estimación muy optimista del nivel de cobertura de los servicios Microfinancieros en el área rural indica que actualmente estarían llegando alrededor de B/. 21 Millones a alrededor de 12,250 empresas (suponiendo también que no existe superposición de clientes entre las diversas entidades). No obstante, si se excluye de la estimación las cifras del BDA y si consideramos que sólo parte de la cartera de la Coop. Juan XII corresponde a microcrédito, el nivel de cobertura se reduce significativamente, alcanzando los B/. 4.5 Millones en una 5,400 MyPEs.

Además de la reducida cantidad de IMF rurales, se observa una importante carencia de tecnologías crediticias adecuadas de provisión de servicios microfinancieros específicamente desarrolladas para los ámbitos rurales, entre las que se pueden mencionar los *bancos comunales* y los *grupos solidarios*. Aún cuando ciertas iniciativas, tales como Pro Caja (que utiliza el método de grupos solidarios) o ProDarién (que aplicó la metodología de banca comunal), las han desarrollado y aplicado exitosamente, su uso no está completamente extendido entre este tipo de IMF.

Finalmente, en el área rural, la presencia de ciertas iniciativas estatales genera efectos distorsivos sobre el mercado. Las dos principales son el Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA) y el Fondo Especial de Compensación de Intereses (FECI). Mientras que el BDA no logra atender de forma eficiente su grupo meta, con excesiva burocracia y demoras, el FECI establece, de forma centralizada, medidas a favor de grupos específicos y en detrimento del resto de los usuarios del sistema financiero.



Al no encontrarse con una oferta masiva de servicios financieros directamente dirigidos hacia ellas, las MyPEs se ven obligadas a recurrir a diversas fuentes de financiamiento alternativas, accediendo a los mismos de forma indirecta, principalmente a través de una persona cercana a la empresa, el propietario o algún familiar asalariado. Entre estos otros servicios financieros a los que acceden las MyPEs, los más importantes son los préstamos personales de los bancos comerciales, de los cuales estarían llegando unos B/. 17.5 Millones a alrededor de 4,500 empresas de este sector, y las tarjetas de crédito, mediante las cuales se estarían canalizando alrededor de B/. 87 Millones.

En cuanto al Fondo para las IMF, no existe en Panamá un sistema de refinanciamiento específico para las instituciones dedicadas a las microfinanzas, las que, por las mismas características de los servicios que proveen, requieren ciertas particularidades en los fondos que toman para colocarlos en el mercado. Aunque esto restringe significativamente las posibilidades de crecimiento de las IMFs que operan en Panamá, alguna han logrado, con desigual éxito, acceder a diversas fuentes de fondos, entre las que se encuentran la captación de ahorros en el caso de tener la licencia para hacerlo (Banco de Microfinanzas) y fondeo provisto por diversas entidades como el Banco Nacional de Panamá y algunos organismos de cooperación internacional.

Este panorama arroja que la demanda insatisfecha es de magnitud considerable: de B/. 190 Millones en el caso del escenario de demanda baja, B/. 228 Millones en el escenario de demanda media y B/. 267 Millones si la demanda fuera alta. Mas allá del nivel de demanda que se suponga y realizando el supuesto (muy probablemente falso) de que no existe duplicación de clientes entre los oferentes, la cantidad de MyPEs que, queriendo adquirir financiamiento y aún estando dispuestas a pagar el precio de mercado, no pueden acceder al mismo es de alrededor de 110,000 empresas, más del 80% de las empresas que componen la demanda potencial, estimadas en 135,000.

Por área geográfica, la oferta urbana satisface aproximadamente el 81% de las MyPEs que demandan financiamiento mientras que la oferta rural se ubica en el 82% de las empresas que demandan financiamiento.

En cuanto a los demás servicios microfinancieros, se presume que existe una importante demanda insatisfecha, pero su cuantificación resulta dificultosa principalmente porque las preferencias empresariales de estos otros servicios microfinancieros como el leasing, el ahorro, los seguros, etc., difícilmente se manifiestan con la frecuencia y facilidad con que lo hace la necesidad de financiamiento, a la vez que no existe información de otras fuentes a la que se pueda recurrir. No obstante, la ausencia de una oferta importante de los mismos, indicaría que la demanda se encuentra insatisfecha.

Con respecto a las Políticas de apoyo, hasta el momento, no se han materializado iniciativas fuertes y sistemáticas de fomento al desarrollo de las microfinanzas. Por un lado, se ha podido observar que la entidad rectora de la micro y pequeñas empresa AMPYME presenta ciertas dificultades para la gestión de los recursos y de la estrategia necesaria para realizar una intervención sistemática y sostenible sobre el sector y, por



otro lado, aún no se ha constituido el Comité Nacional de Microcrédito, ente que debería impulsar estas intervenciones.

Por otra parte, las políticas públicas de mayor impacto, como son el BDA y el FECI, no han servido como motores de desarrollo de las microfinanzas en las áreas rurales, sino que han introducido importantes efectos distorsivos sobre las asignaciones de mercado, mientras que otras iniciativas como el PROFIPYME de AMPYME o la Red Panameña de Microfinanzas aún no han alcanzado niveles de impacto significativos sobre el grupo meta. Finalmente, se ha observado una muy reducida intervención sistemática de los Cooperantes Internacionales en la promoción y el desarrollo de las microfinanzas en Panamá, lo que constituye una causa más del reducido nivel de desarrollo del sector en el país.

Con respecto al marco legal de las IMF, no existe en Panamá una regulación específica para la actividad microfinanciera, aunque si se han establecido diversas regulaciones sobre uno o más aspectos de esta actividad. Los diferentes organismos del Estado definieron regulaciones específicas según la forma jurídica de la entidad: Mediante la Ley 10 de 2002 se establece la figura de Banco de Microfinanzas (BMF) recayendo sobre la Superintendencia de Bancos la responsabilidad de supervisarlos, mientras que la regulación y supervisión de las instituciones financieras es responsabilidad del Ministerio de Comercio e Industrias (MICI), la responsabilidad sobre la normatividad y desempeño de las cooperativas de ahorro y crédito recae sobre el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOO) y es el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) el responsable de registrar a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) dedicadas a las actividades crediticias.

La creación de una figura jurídica especial para las instituciones de microfinanzas (el BMF) que facilite su *“up-grade”* hacia el sistema regulado constituye un paso muy importante, pero que no necesariamente trae aparejado como consecuencia el desarrollo de las microfinanzas

PROPUESTA DE POLÍTICA

La Propuesta de Política de Microfinanzas se enmarca en la Visión Estratégica de Desarrollo Económico y de Empleo hacia el 2009 al tener como Objetivo General el Desarrollo del Sector de la Micro, Pequeña y Mediana Empresas (MIPyME) y la Creación de Empleo y Fomento de la Empleabilidad; y como Objetivo Específico, el Desarrollo de un mercado de servicios microfinancieros completo, eficiente, seguro y sostenible.

Siguiendo los principios básicos de mercado sobre los cuales está alineada la Visión Estratégica, la Política de Microfinanzas Propuesta se inserta en el Pilar de Reducción de la Pobreza y Mejora de Distribución del Ingreso al actuar sobre las empresas o emprendimientos de menor tamaño relativo de las que obtienen sus ingresos, en muchos casos, hogares en situación de pobreza y extrema pobreza. Al promover el desarrollo y crecimiento de estas empresas se está favoreciendo una distribución más equitativa del ingreso en la sociedad y con esto, opciones para salir de la situación de



pobreza y extrema pobreza de una importante porción de la sociedad panameña. A su vez, la Propuesta de Política también se inserta en el Pilar de Crecimiento Económico y Empleo de la Visión Estratégica al fomentar el desarrollo de un sector empresarial (las Micro y Pequeñas Empresas) que ocupa actualmente a más del 60% de la PEA.

La intervención de la Política se centra en una serie de líneas estratégicas orientadas a favorecer el surgimiento y consolidación de una industria de microfinanzas con capacidad sostenible de proveer servicios financieros para las MyPEs en condiciones de mercado, generando suficientes ingresos para que las IMF's cubran sus costos con precios de provisión competitivos y accesibles para este tipo de empresas. En este sentido, por la situación actual de las microfinanzas en Panamá, los dos pilares fundamentales de la Propuesta de Política son los siguientes:

- (i) La provisión de información directamente orientada a atraer oferentes mostrando la realidad panameña que actualmente no es percibida completamente por los actores involucrados, la que indica que existe una importante demanda insatisfecha de servicios microfinancieros por parte de empresas con capacidad y voluntad de pago.
- (ii) La atenuación de la barrera de entrada de nuevos oferentes que implica la existencia de costos hundidos, mediante un sistema de subsidio selectivo y temporal para la instalación de nuevos oferentes y/o la ampliación de cobertura de las IMF actuales, los que serán otorgados contra cumplimiento de resultados objetivos en el desarrollo de las microfinanzas en Panamá.

Una vez iniciado el proceso de desarrollo de las microfinanzas, se deben considerar otras líneas estratégicas orientadas a consolidar la industria, entre las que vale la pena mencionar la inclusión al sistema económico y social formal de las empresas actualmente excluidas, la generación de un entorno propicio para el desarrollo de las microfinanzas y la sistematización de la generación y distribución de información sobre las microfinanzas y sobre las MyPEs, como herramienta de incremento de la transparencia del mercado. Finalmente, se debe destacar que un pre requisito indispensable para el éxito de la política es contar con la capacidad institucional necesaria para implementarla, por lo que se prevé una línea estratégica de actuación en este sentido.

Los Resultados Esperados a partir de la Implementación de la Propuesta de Política de Microfinanzas, que contribuirán a lograr los objetivos, son:

1. Desarrollo de la oferta de SMF.
2. Lograr un mercado de SMF transparente, sólido y sostenible, lo que implica:
 - Desarrollar un Esquema de Fondeo específico para las IMF's,
 - Establecer una Regulación y Supervisión específica para la actividad microfinanciera, y
 - Contar con información sistemática y estadísticamente confiable sobre el sector de la MyPE y las Microfinanzas.
3. Fortalecer la demanda de servicios microfinancieros.



Áreas de intervención

De acuerdo con los objetivos y los resultados esperados, las áreas de intervención de la Política de Microfinanzas deberían ser:

La Oferta de SMF (Urbana – Rural): Para fortalecerla, incrementar su volumen de atención, favorecer la instalación de nuevos oferentes y la competencia, reducir costos y precios, estableciendo las diferencias necesarias para la intervención según sea la realidad del área urbana o rural.

El Esquema de Fondeo: Establecer una Banca de Segundo Piso con el objetivo de facilitar el acceso de las IMFs a recursos en condiciones adecuadas y competitivas, sin que tengan la necesidad de establecer negociaciones unilaterales y de tomar fondos en condiciones inadecuadas.

La Regulación y Supervisión de las Microfinanzas: Para acompañar el desarrollo armónico de las microfinanzas, al mismo tiempo que se establecen reglas claras de juego para la actividad, sin importar la forma jurídica de los jugadores, y, por sobre todo, proteger al público y brindar solidez al sistema.

La Información Sectorial: Desarrollar un sistema de información sectorial, tanto de la demanda (sector MyPE) como de la oferta (IMFs: condiciones de oferta, servicios ofrecidos, certera, resultados, etc.), como mecanismo de incremento de la transparencia y, con esto, promover lo que la teoría económica llama competencia perfecta (situación en donde se maximiza el excedente del consumidor).

El Sector de la Micro y Pequeña Empresa (Demanda): Se deben establecer mecanismos que fomenten la demanda real de mercado, sin incurrir en prácticas artificiales que generen un efecto desplazamiento de la demanda efectiva. Para esto, se deben establecer mecanismos e instrumentos para fomentar y facilitar la inclusión de las empresas (especialmente las de menor tamaño relativo) al sistema económico formal y para fomentar el desarrollo de sus capacidades en vistas de construir las bases para facilitar su acceso a servicios microfinancieros.

La Institucionalidad: Desarrollar una institucionalidad sólida y estable en el tiempo, lo que, además de enviar una clara señal al mercado y a los beneficiarios respecto de la seriedad de la intervención, permite desarrollar y aprovechar capacidades tanto en el diseño, como en la implementación y evaluación de Políticas de apoyo. Para esto, se debe, de manera transversal a todas las demás áreas de intervención y actividades, fortalecer la entidad rectora del sector y de la Política como mecanismo para maximizar sus impactos en el largo plazo.

Instrumentos

El fortalecimiento de la oferta de servicios microfinancieros se debe realizar considerando que existen divergencias y similitudes entre las áreas urbanas y rurales. Por esto, y respetando los principios de Equidad Social e Integralidad, se plantean instrumentos aplicables (con leves modificaciones y variantes) a ambas áreas, así como instrumentos específicos para un área u otra.



Para ambas áreas (urbana y rural) se instrumentarán acciones dirigidas al:

1. **Fortalecimiento de Oferentes**, el que, por su incidencia sobre el nivel de desarrollo de las microfinanzas en Panamá, se ubica dentro de las actividades de corto plazo y tiene como objetivo desarrollar programas de fortalecimiento institucional para los diferentes oferentes de productos y servicios microfinancieros.

Para lograr el fortalecimiento de oferentes, se debe actuar principalmente sobre la Transferencia de Tecnología, facilitándola hacia los oferentes panameños interesados en proveer este tipo de servicios o en ampliar cobertura hacia áreas actualmente desatendidas, desde instituciones de las cuales existe una importante cantidad en países de Centro y Sur América.

Específicamente, se debe establecer un sistema que facilite la provisión de asistencia técnica para los oferentes microfinancieros según cada tipo de institución, para lo cual se deben utilizar instrumentos de subvención parcial, es decir, fondos no reembolsables exigiendo cofinanciamiento de los servicios o bienes a adquirir y resultados expresados en términos cuantitativos concretos que reflejen una expansión de las operaciones.

Otro aspecto importante a considerar será la realización de estudios de mercado enfocados a la demanda para poder determinar el tipo de productos y servicios microfinancieros que requieren y las características que deben contener.

Para garantizar la efectividad de este instrumento y compatible con el sistema de subsidio parcial, para el fortalecimiento institucional se deberán establecer programas específicos con cada oferente que aplique, en donde se detalle lo necesario para su fortalecimiento, así como los compromisos de las partes.

Específicamente para el área urbana, es necesario realizar actividades en el ámbito de:

2. **Promoción de la Competencia**: Ubicado también entre las actividades de corto plazo, este instrumento busca fomentar la competencia entre los oferentes de servicios microfinancieros como estrategia para ampliar la cobertura sobre el grupo meta, incrementar la eficiencia y disminuir los precios de mercado.

Actualmente hay sólo dos IMFs urbanas operando con microcrédito a una escala de significación: Microserfin y MiBanco. La iniciativa de promoción de la competencia busca promover el fortalecimiento institucional de otras entidades para que canalicen recursos hacia las MyPEs, logren un nivel de cobertura sobre el grupo meta importante y, a la vez, alcancen un monto de ingresos netos tales que les permitan alcanzar la sostenibilidad financiera. Se debe considerar clave el fortalecimiento institucional de entidades que desarrollen no sólo el producto de crédito tradicional para microempresarios, sino una amplia variedad de productos y servicios microfinancieros.

El fortalecimiento de estas instituciones permitirá aumentar la competencia con aquellos que actualmente operan en el mercado, obligándolos a mejorar sus servicios y las condiciones en que son ofrecidos para beneficio de los usuarios.



Respetando el principio de Integralidad de la Política, la promoción de la competencia debe realizarse mediante un esquema de subsidio parcial (fondos no reembolsables) exigiendo cofinanciamiento de los servicios o bienes a adquirir y resultados cuantitativos en términos de instalación y provisión de servicios sobre el grupo meta.

Una subvención de este tipo esta justificada por la presencia de costos hundidos en el mercado de las microfinanzas, lo que implica que, hasta alcanzar un volumen de cartera importante, lo que puede demorar un tiempo considerable, la entidad debe realizar una importante inversión cuyo costo difícilmente se recupere algún día en el mercado, por lo que se hace necesaria la intervención estatal, mediante un instrumento, como el subsidio parcial, que no distorsiona la asignación de recursos del mercado sino que salva un obstáculo inicial de operación.

Con mayor ingerencia sobre el área rural, se plantea la implementación de un Programa orientado a la:

- 3. *Instalación de Nuevos Oferentes***, como parte de las actividades de corto plazo, se debe fomentar la instalación de nuevos oferentes, especialmente en el área rural, para mejorar la provisión de servicios microfinancieros, principalmente para ampliar la cobertura actual.

Mediante sistemas licitatorios altamente transparentes, se puede convocar a operadores extranjeros de reconocida trayectoria, a instalar y operar iniciativas especializadas en microfinanzas en las zonas rurales en donde existe menor cobertura de las IMF actuales.

Nótese que, al fortalecer institucionalmente a un grupo importante de entidades y al promover la competencia y favorecer la instalación de nuevos oferentes, se incrementará la presión competitiva lo que dará como resultados un mercado de servicios microfinancieros menos incompleto, con servicios de calidad y eficiencia y oferentes que puedan trabajar con economías de escala, las cuales después se pueden traducir en reducción de costos y por ende ofrecer tasas de interés más bajas.

- 4. *Esquema de Fondeo – Desarrollo del Mecanismo de Banca de Segundo Piso***, como parte de la estrategia de corto y mediano plazo, tanto para las IMF urbanas como rurales, actuales o nuevos, es necesario desarrollar y fortalecer un esquema de fondeo específico o Banca de Segundo Piso para las microfinanzas. La Banca de Segundo Piso deberá ser independiente del gobierno, es decir contar con autonomía, y deberá operar rigiéndose por normas prudenciales emitidas por legislación bancaria específica y la Superintendencia de Bancos.

La Banca de Segundo Piso para las Microfinanzas debe contar con un esquema de fondeo adecuado para las instituciones que ofrecen servicios financieros a las MyPEs de manera que no sólo puedan refinanciar sus operaciones, sino también satisfacer adecuadamente las necesidades del sector e cuanto a volumen de demanda, plazos, tasas de interés, etc.



Esto implicará trabajar en estrecha coordinación con el Banco Nacional de Panamá y la Superintendencia de Bancos para el desarrollo del operador financiero de segundo piso, así como el prospecto de las normas internas tales como los manuales de políticas, procedimientos y reglamentos con los cuales operará el mismo. Adicionalmente, se deberá intensificar la búsqueda de nuevos recursos de la Cooperación Internacional, de instituciones financieras externas e inversores en general para la instalación y el financiamiento de este segundo piso de microfinanzas, de forma que pueda ofrecer opciones de refinanciamiento a los oferentes de servicios microfinancieros.

5. Regulación y Supervisión de las Microfinanzas – Fortalecimiento de la Superintendencia de Bancos, como actividades de mediano plazo y simultáneas al fomento del desarrollo de la oferta de servicios microfinancieros, se debe trabajar en la construcción de un esquema de regulación y supervisión específico para la actividad microfinanciera de manera de acompañar el crecimiento del sector y contribuir a su solidez. La actual carencia (a excepción de la ley 10 de 2002) de una regulación y supervisión específicas para la actividad microfinanciera afecta a oferentes tanto del área urbana como rural.

Aunque la regulación y supervisión aplicables a las IMF hoy no es un obstáculo insalvable para el desarrollo del sector, también es cierto que, a medida que las microfinanzas se vayan desarrollando en Panamá resulta imprescindible para construir un sistema sano y fuerte, el establecimiento de un sistema de regulación y supervisión específico para la actividad, por lo que se propone:

- **Reforma del Sistema Regulatorio**, mediante el establecimiento de normas que regulen las microfinanzas como actividad. Considerando que las operaciones de microfinanzas pueden ser realizadas por diversos tipos de instituciones como los bancos, empresas financieras, ONG, cooperativas de ahorro y crédito, y otros; se deben establecer criterios similares para el tratamiento de las mismas, buscando la neutralidad normativa como mecanismo de generar un marco de competencia equitativo entre los diferentes operadores.
- **Establecimiento de un Sistema de Supervisión Específico**, se requiere establecer un esquema de supervisión adecuada de las actividades de microfinanzas, que debe contemplar ajustes en los métodos de supervisión y en la estructura organizativa interna de la Superintendencia de Bancos, capacitación del personal, etc., teniendo en cuenta que será necesario contar con especialistas en microfinanzas.

Simultáneamente, se deberá pensar en la instalación de un marco regulatorio y de supervisión prudencial para las entidades que caen en el ámbito de la Superintendencia de Bancos.

Para realizar estas modificaciones sobre la regulación y supervisión de la actividad microfinanciera será necesario trabajar en estrecha relación con la Superintendencia de Bancos, especialmente en la etapa de diseño, fortaleciéndola y



capacitándola en todo lo relativo a las microfinanzas. Una vez diseñado el nuevo esquema, será necesario, en caso de no modificarse la legislación actual, que la Superintendencia de Bancos, entidad que debe velar por el adecuado funcionamiento del sistema financiero, entable relaciones de coordinación con las diferentes instancias encargadas de supervisar actualmente a los diferentes tipos de IMF.

- 6. Sistema de Información Sectorial - Sistema de Información sobre la Demanda (MyPE),** Como actividades de corto plazo, se debe mejorar el sistema de información sobre el grupo meta ya que uno de los principales limitantes al desarrollo del sector es la falta de información uniforme y confiable sobre las MyPEs. Los problemas principales al respecto son dos, el primero es la falta de información fidedigna sobre el sector y, el segundo, en parte causante del primero, es la ausencia de mecanismos estandarizados y sistemáticos, con una orientación de mediano y largo plazo, de relevamiento de información sobre la MyPE.

El objetivo que se plantea es el de generar y difundir información de calidad y permanentemente actualizada sobre la evolución del sector de las MyPEs. Esta información servirá de herramienta fundamental para la toma de decisiones de Política y para que lo potenciales interesados en convertirse en oferentes de servicios microfinancieros conozcan el mercado al que se enfrentan.

Para lograrlo, se deberá mejorar la recolección y disponibilidad de información estadística general, para lo que se requiere establecer un sistema confiable de recolección de información permanente y básica de las MyPEs, con la coordinación de la Dirección de Estadísticas y Censos (DEC) y en complementando el Sistema de Indicadores de Desarrollo (SID).

- 7. Sistema de Información Sectorial - Sistema de Información sobre las Microfinanzas,** de igual forma a lo hallado respecto de la información sobre el sector empresarial, la falta de información sobre las microfinanzas en Panamá limita seriamente la instalación y operación de nuevos oferentes, así como la ampliación de las actividades de los oferentes existentes, por lo que las actividades de este instrumento también deberán ser consideradas como de corto plazo.

El objetivo del sistema de información sobre microfinanzas debe ser el de crear transparencia en el mercado fomentando también la competencia entre oferentes y la toma de decisiones más eficientes, tanto por parte de los demandantes, las MyPEs, como de los oferentes, las instituciones de microfinanzas.

Uno de los principales problemas encontrados para realizar el presente estudio ha sido la escasa información disponible sobre los servicios financieros a los que actualmente acceden las MyPE, así como de las características de los servicios microfinancieros ofrecidos en el mercado. Por otra parte, la información existente, además de ser escasa, no guarda criterios de uniformidad y transparencia. Por ello, se debería desarrollar un sistema de información que opere a través de una entidad rectora del sector (AMPYME), como organismo encargado de velar por que se



propvea información homogénea a los operadores del mercado. De esta manera, se toma el tema de información sobre la MyPE de forma transversal, abarcando a todos los operadores del sistema financiero y bancario, sean estos regulados o no regulados.

A su vez, es necesaria la provisión de información a los demandantes no solo sobre los oferentes, los diversos servicios que existen el mercado y sus características y condiciones sino también sobre sus derechos y obligaciones.

8. ***Sistema Simplificado de Formalización de MyPEs***, el fomento de la inclusión de las empresas al sistema formal, además de tener un significativo impacto positivo a nivel social para todo el grupo familiar, facilita su acceso a servicios microfinancieros por lo que las actividades de este instrumento se deben considerar como de corto – mediano plazo.

Al respecto, se debe hacer mayor énfasis en el programa Forma Pymes de AMPYME y fortalecer su accionar para solucionar cada uno de estos problemas y facilitar el acceso a la formalización de las MIPyMEs. El sistema para facilitar la formalización debe ser integral, es decir, prever actuaciones sobre cada uno de los aspectos marcados anteriormente.

9. ***Sistema de Fomento al Desarrollo Empresarial***, el reducido nivel de desarrollo empresarial del sector MyPE en Panamá también impacta negativamente sobre el nivel de desarrollo de las microfinanzas por lo que las actividades de este instrumento deberían ejecutarse sincronizadamente con las actividades de fortalecimiento de la oferta, es decir, en el corto plazo.

Lo que se propone es desarrollar el mercado de Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE), específicamente, la capacitación externa y en planta, tutorías, asistencia técnica, diagnóstico, servicios de comercialización, acceso a mercados, asociatividad, sistemas de gestión de calidad, exportaciones e información para las MyPEs, como estrategia para incrementar la capacidad y competitividad del sector.

Para este fin, se requiere trabajar sobre dos ámbitos de actuación: i) La distribución de información sobre la oferta y demanda de SDE que transparente el mercado, y ii) La superación de fallas de mercado a través del uso de mecanismos de subsidio parcial (Bonos o Matching Grants) para cofinanciar parte del costo de los SDE, debiendo el empresario afrontar el monto restante, para estimular la demanda de dichos servicios e “internalizar” las externalidades positivas que puedan existir. Al mismo tiempo, se buscará incentivar de esta manera que los oferentes de SDE desarrollen productos pertinentes y adecuados para las MyPEs.

A través de estos elementos se sientan las bases para la construcción de un mercado de SDE sostenible que permita que un importante número de MyPEs y sus trabajadores acceda a este tipo de servicios y puedan mejorar su competitividad y productividad.



10. Desarrollo de la Entidad Rectora de la Política de Microfinanzas, la entidad rectora y ejecutora a su máximo nivel de la Política de Microfinanzas, deberá ser la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME), la que, según se pudo relevar durante la misión, actualmente cuenta con dificultades para ejercer de forma eficiente ese rol. Esas dificultades se relacionan con la capacidad como institución para implementar y/o delegar la implementación, supervisándola, de los instrumentos de la Política de manera eficiente y de forma tal que se maximicen las posibilidades de impacto de los mismos. Por esto, se considera que las actividades de este instrumento se deberían considerar como de muy corto plazo e iniciarse previamente a las demás actividades de los otros instrumentos de la Política de forma tal que la AMPYME pueda contar desde un mismo inicio del diseño e implementación de instrumentos con al capacidad suficiente como para regirlos.

En la institucionalidad de la Política de Microfinanzas, se debe lograr un sano equilibrio entre los aspectos políticos y técnicos que se encuentran dentro del esquema de apoyo. Se requiere que en el ámbito de la toma de decisiones políticas, se encuentre un espacio propicio para esto, con ámbitos de concertación, estudios del sector, información precisa y un sistema que permita medir los resultados de las medidas adoptadas.

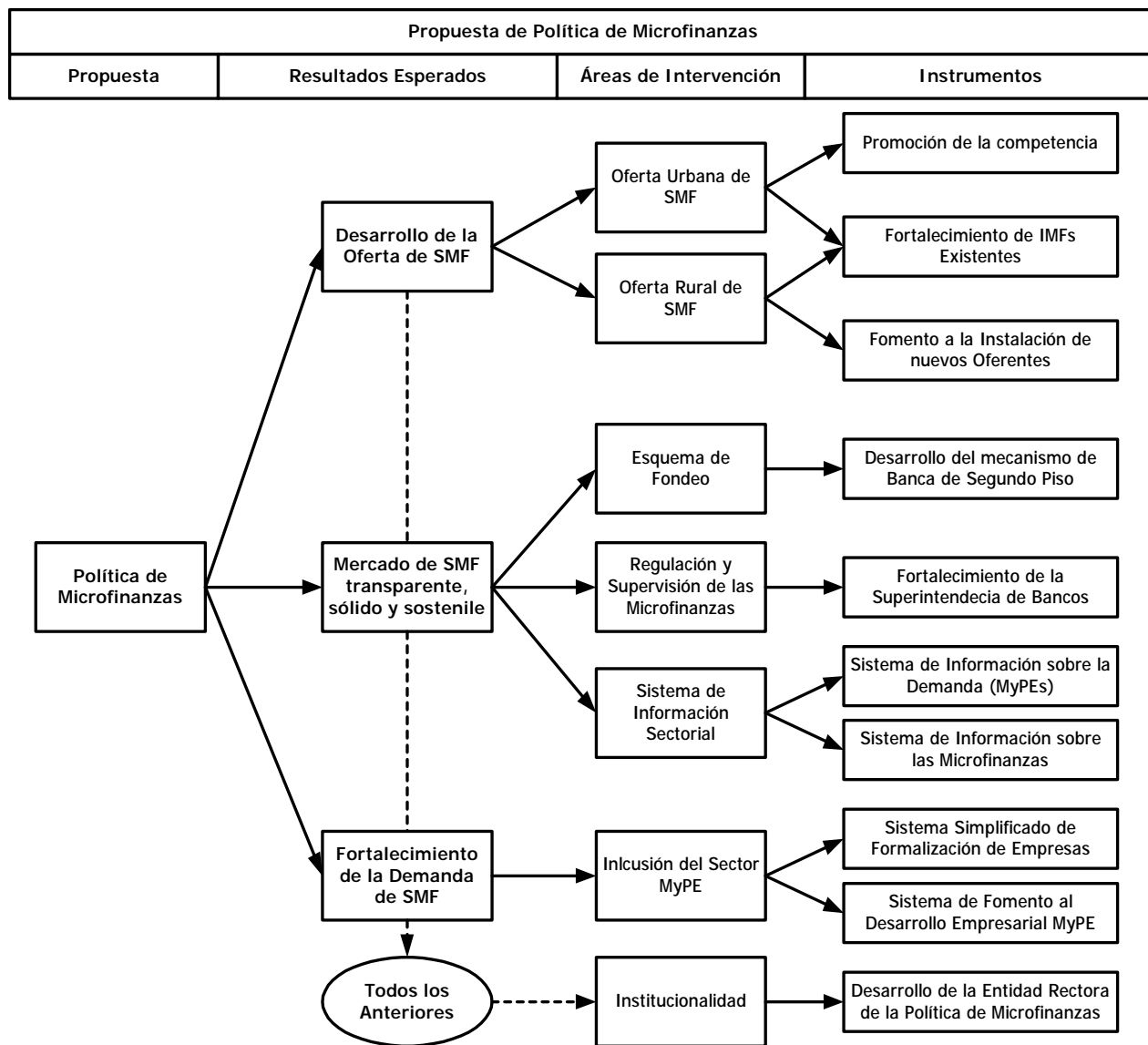
En el ámbito de los aspectos técnicos se debe lograr eficiencia, eficacia e impacto en la ejecución de los diversos instrumentos de la Política, por medio de la estabilidad y profesionalización de sus integrantes. Se trata de lograr que exista un aprendizaje y memoria institucional, lo que permitirá buscar y alcanzar resultados e impactos de mediano y largo plazo.

Para lograr esto se debe diseñar e implementar un sistema de apoyo a la entidad que será rectora de la Política de Microfinanzas, que le permita contar y ejercer el poder suficiente para implementar los instrumentos y/o delegar su implementación ejerciendo su capacidad de supervisión sobre los mismos.

Al mismo tiempo, dada la simultaneidad de actores interesados en el desarrollo de las Microfinanzas, se debe prestar especial atención a la coordinación, por materializar en el Comité nacional del Microcrédito, a fin de no superponer actividades y evitar de esta manera una asignación ineficiente de recursos en este sentido.



Gráficamente, la estructura de la Política de Microfinanzas es la siguiente:



Marco Institucional

Por las características de la Propuesta de Política diseñada, cada instrumento requiere un marco institucional específico, en donde se entiende que en todos los casos AMPYME debe ser la entidad rectora de la política, ejecutando actividades directamente, delegando ciertas funciones en otras entidades o instancias gubernamentales y estableciendo mecanismo de coordinación con diversos actores.

El esquema general de ejecución de la Política, de acuerdo a las mejores prácticas internacionales en la materia, se estructura en una serie de pisos que incluyen instancias gubernamentales, entidades privadas orientadas al desarrollo, empresas privadas, entidades financieras, etc., es decir, todos los posibles actores interesados e involucrados con el desarrollo de las microfinanzas en Panamá.



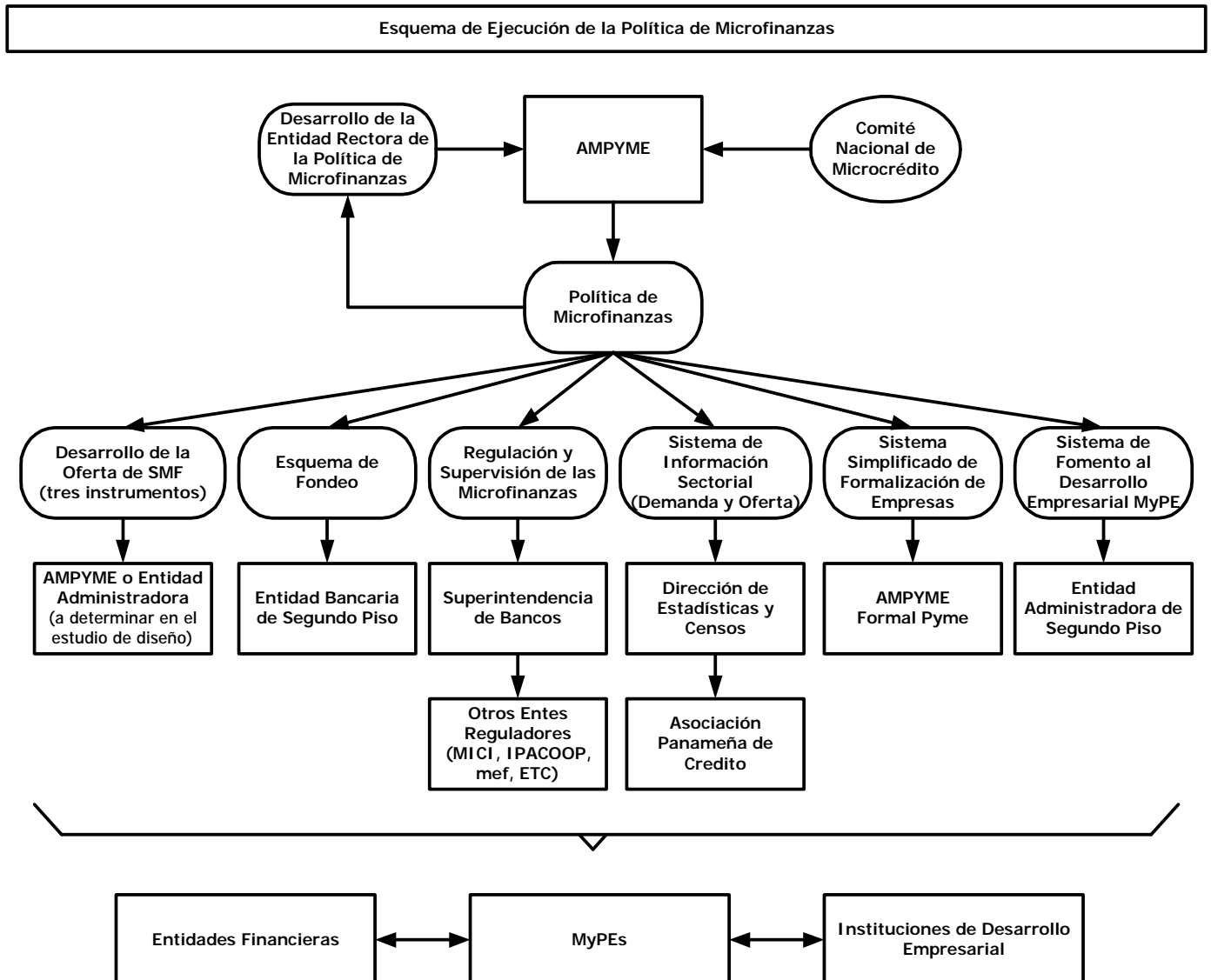
La estructura de pisos presenta diversas ventajas, las más importantes son que favorece la Transparencia, por el hecho de los ejecutores de la política, ejercen un control mutuo debido a la fuerte interrelación de los instrumentos, incrementa la Eficiencia y Eficacia, porque las instituciones comprendidas en este esquema se ubican en área de trabajo relacionadas con su especialización, y fomenta la Flexibilidad del esquema, ya que el marco institucional se adapta a la ejecución de diversos tipos de instrumentos que promueven la concreción de los diversos resultados esperados de la política, sin comprometer la eficiencia, lo que sucedería en el caso de aglomerar actividades en pocas entidades.

Las entidades o instancias gubernamentales involucradas con la ejecución de cada instrumento son las siguientes:

1. AMPYME, como entidad rectora de la Política de Microfinanzas.
2. El Comité Nacional de Microcrédito, como órgano ejecutivo y consultivo de la Política.
3. La Entidad Administradora del Instrumento de Fortalecimiento de la Oferta, la que será seleccionada una vez diseñados los tres esquemas de incentivos orientados a i) fortalecer IMFs existentes, ii) promover la competencia en el área urbana, y iii) promover la instalación de nuevos oferentes en el área rural.
4. La Entidad Bancaria de Segundo Piso, para constituirse como el órgano encargado del sistema de refinanciamiento de las IMFs.
5. La Superintendencia de Bancos y otros Entes Reguladores de entidades que operan en las Microfinanzas. La Superintendencia de Bancos será la responsable, con la asistencia de expertos en la materia, de diseñar e implementar el esquema de regulación y supervisión específicos para la actividad microfinanciera y deberá, además, establecer un mecanismo de coordinación con las instancias gubernamentales encargadas de supervisar a las figuras jurídicas que, siendo proveedores de servicios microfinancieros, no recaen sobre su ámbito de actuación. Estas otras instancias gubernamentales serán las responsables de la aplicación del esquema de regulación y supervisión sobre las entidades de su competencia.
6. La Dirección de Estadísticas y Censos (DEC), la que deberá diseñar o adecuar sus sistemas actuales, con la asistencia necesaria, para recopilar de manera periódica información sobre el sector de la MyPE y sobre su acceso a servicios financieros.
7. La Asociación Panameña de Crédito, la que, en coordinación con la DEC y con la asistencia necesaria, deberá mejorar sus sistemas de información sobre prestatario, incluyendo no solo los malos antecedentes de crédito sino también los buenos, para lo cual deberá mejorar la coordinación con las entidades oferentes de servicios microfinancieros para que declaren la totalidad de sus operaciones.
8. AMPYME y Programa Formal PYME, mediante el cual se deberá profundizar el accionar en el área de simplificación administrativa y promoción a la inclusión de las empresas al sistema económico mediante la formalización.



9. La Entidad Administradora del sistema de Fomento al Desarrollo Empresarial, la que deberá ser seleccionada una vez diseñados en detalle el sistema de subsidio directo y parcial para el fomento del mercado de SDE.
10. Las Entidades Financieras de Primer Piso (Oferentes), las que, siendo beneficiarias de la Política, se espera que amplíen la cobertura, incrementan la eficiencia en la prestación de servicios, diversifiquen su oferta, mejoren sus indicadores económicos, etc.
11. Las Instituciones de Desarrollo Empresarial (Oferentes de SDE), las que, en el marco del instrumento de Fomento al Desarrollo empresarial, se espera que provean los servicios necesarios para mejorar la capacidad empresarial y administrativa de las MyPEs.
12. Las Micro y Pequeñas Empresas Urbanas y Rurales, quienes, siendo los beneficiarios finales de la Política de Microfinanzas, se espera que incrementen su nivel de desarrollo por medio del acceso el mercado de servicios microfinancieros.





De esta forma, los resultados concretos esperados luego de 3 años de implementación de la Política de Microfinanzas son los siguientes:

Indicador	Escenario Actual	Escenario Previsto
Demanda de Microcrédito Urbana Atendida por IMFs (Cantidad de Empresas)	12,095	48,000
Demanda de Microcrédito Urbana Atendida por IMFs (Monto en Millones de B/.)	17.3	100
Brecha Actual entre Oferta y Demanda Urbana de Microcrédito (% sobre el monto total demandado)	90%	50%
Demanda de Microcrédito Rural Atendida por IMFs (Cantidad de Empresas, excluyendo BDA)	1,500	25,000
Demanda de Microcrédito Rural Atendida por IMFs (Monto en Millones de B/., excluyendo BDA)	5	30
Brecha Actual entre Oferta y Demanda Rural de Microcrédito (% sobre el monto total demandado, excluyendo BDA)	90%	60%
Demanda de Otros Servicios Microfinancieros Atendida por IMFs (Cantidad de Empresas)	(*)	15,000
Fondeo que llega a las IMFs (Millones de B/.)	5	30

(*) A determinar una vez implementado el sistema de información sobre Microfinanzas.



I. SIGLAS

ACP	Autoridad del Canal de Panamá
ACP	Proyecto de ampliación a un tercer juego de esclusas
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AMPES	Asociación de Medianos y Pequeños Empresarios Salvadoreños
AMPYME	Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
AT	Asistencia Técnica
BCIE	Banco Centroamericano de Integración y Desarrollo
BDA	Banco de Desarrollo Agropecuario
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BMF	Bancos de Microfinanzas
BNA	Banco Nacional de Panamá
BNCR	Banco Nacional de Costa Rica
CACSA	Cooperativa de Ahorro y Crédito San Antonio
CACSA	Cooperativa de Ahorro y Crédito de San Antonio
CAF	Corporación Andina de Fomento
CBN	Comisión Bancaria Nacional
CEE	Comunidad Económica Europea
CEGEL	Centro de Gestión Local
CEPAL	Comisión Económica PARA América Latina
CEPAS	Centro de Estudios, Promoción y Asistencia Social
COPEME	Consortio de Organizaciones Privadas de Promoción al Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa
DEC	Dirección de Estadística y Censos
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
FECI	Fondo Especial de Compensación de Intereses
FFPs	Fondos Financieros Privados
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FIS	Fondo de Inversión Social
FONDESIF	Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero
FUNDA-PRO	Fundación para la Producción
GTZ	Agencia Alemana de Asistencia Técnica
IDEAS	Institución para el Desarrollo Sostenible



IFI	Instituciones Financieras
IM	Iniciativa Microfinanzas
IMFs	Instituciones de Microfinanzas
INADE	Instituto Nacional de Desarrollo
INE	Instituto nacional de Estadística
IPACOOOP	Instituto Panameño Autónomo Cooperativo
LIFNB	Ley de Intermediarios Financieros no Bancarios
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MICI	Ministerio de Comercio e Industrias
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
MIPyME	Micro, pequeña y mediana empresa
MyPE	Micro y Pequeñas Empresas
NAFIBO SAM	Nacional Financiera Boliviana
ONG	Organización No Gubernamental
PEA	Población Económicamente Activa
PFI	Programa de Financiamiento Institucional
PGCM	Programa Global de Crédito para la Microempresa
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROCAJA	Asociación para el Desarrollo de las Cajas Rurales
PROCOOFES	Programa de Cooperación con el Fondo de Emergencia Social
PROFIMYPE	Programa de Garantía para préstamos
REDPAMIF	La Red Panameña de Microfinanzas
SBEF	Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras
SDE	Servicios de Desarrollo Empresarial
SID	Sistema Integrado de Indicadores para el Desarrollo
SMF	Servicios Microfinancieros
SUGEF	Superintendencia General de Entidades Financieras
UFV	Unidad Fomento a la Vivienda
UTEP	Unidad Técnica Ejecutora del Programa



II. INTRODUCCIÓN

Este documento presenta el Estudio de Relevamiento y Definición de las microfinanzas en Panamá y una Propuesta de Política, Estrategia y Plan de Acción de corto y mediano plazo para el desarrollo de los servicios microfinancieros. El objetivo es presentar el relevamiento realizado sobre todas las dimensiones de las microfinanzas en Panamá incluyendo la demanda (las micro y pequeñas empresas (MyPEs)), la oferta (tanto de servicios microfinancieros como de otros servicios financieros a los que acceden las MyPEs), la regulación y supervisión que afecta al sector y las políticas de fomento que actualmente se están ejecutando.

Luego se han recopilado, editado y presentado las mejores prácticas internacionales en lo que se refiere a iniciativas de fomento de las microfinanzas, en sus diferentes aspectos, y algunos casos exitosos que ilustran la importancia de este tipo de Políticas.

Finalmente, se presenta una propuesta de Política y un Plan de acción para el desarrollo de las microfinanzas en Panamá, la que se construye en base a dos pilares: la información recopilada sobre el sector en Panamá y las mejores prácticas internacionales en la materia. La propuesta de Política presentada incluye un detalle de las áreas de intervención, de los instrumentos a implementar por área y una descripción del marco institucional correspondiente. También se incluye un Plan de Acción para ejecutar cada instrumento, un cronograma de referencia para la ejecución de las actividades y el presupuesto estimado para poner en marcha el plan de acción.

El presente documento se estructura de la siguiente manera: En el Capítulo III se encuentran una breve descripción del contexto macroeconómico en Panamá, en el Capítulo IV una cuantificación del sector MyPE en Panamá y una estimación de la demanda de servicios financieros por parte de ese sector, en el Capítulo V se describe la oferta de servicios microfinancieros, en el Capítulo VI se detallan las características del mercado de servicios microfinancieros, el Capítulo VII contiene un análisis de las políticas y otras iniciativas de apoyo al sector de las microfinanzas, en el Capítulo VIII se detallan la incidencia de la regulación y supervisión sobre el sector, en el capítulo IX se realiza un análisis FODA basado en los resultados del focus group, el capítulo X presenta las conclusiones y el diagnóstico del estudio, el capítulo XI analiza las mejores prácticas internacionales en la materia, finalmente, el Capítulo XII presenta la propuesta de política y el capítulo XIII el Plan de Acción.

El contenido central se complementa con una serie de Anexos, en donde se detalla la información relevada durante la misión y las mejores prácticas internacionales.

Es importante destacar que las opiniones vertidas en el presente documento son de exclusiva responsabilidad de los consultores comprometidos en el presente estudio.

Los consultores desean agradecer el apoyo y colaboración recibida durante la ejecución de los trabajos por parte de la Representación del PNUD en Panamá, a todo el personal de la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa y a todos los empresarios, representantes de instituciones y demás personas que colaboraron en el desempeño de la misión.



ANTECEDENTES Y HALLAZGOS

III. EL CONTEXTO MACROECONÓMICO

Economía

La Economía panameña se encuentra en franco crecimiento, el primer semestre del 2006 llegó a 7.2% y el Consejo Económico para Latinoamérica y el Caribe CEPAL ha pronosticado un 6.5% de crecimiento anual, similar al 6.4% que creció la economía en el año 2005. De acuerdo a los datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), desde el año 2003 el crecimiento del PIB está por encima del 4%.

De acuerdo a la CEPAL, para mantener las expectativas de crecimiento económico deben iniciarse dos proyectos; la Ampliación del Canal y el Saneamiento de la Bahía. De no ser así, el crecimiento será menor especialmente por el impacto del incremento de las tasas de interés y por el impacto de los precios del petróleo en el comercio mundial.

El canal de Panamá, continúa con una tendencia positiva, los ingresos presentaron una tasa de crecimiento de 15.6% pasando de B/. 766.9 millones (2004) a B/. 886.8 millones (2005). La efectividad del canal aumentó, de acuerdo a las toneladas netas que también aumentaron en 3.7% pese a que el número de buques que transitan por el Canal mostró una disminución en comparación con el mismo periodo en el año 2004⁽¹⁾.

La aprobación por el Congreso Nacional de la ley de convocatoria al referéndum para la aprobación del proyecto del Canal de Panamá mediante un tercer juego de esclusas, ha impactado positivamente en la economía; este proyecto mantendrá el crecimiento de sectores como la construcción, el turismo y el comercio. La realización de esta obra mejoraría la proyección internacional de Panamá y lo ratificaría como un país con la infraestructura logística preparada para dar servicio al comercio mundial.

Con B/. 906 millones de inversión en el 2005, el área de la construcción incrementó los permisos de las construcciones, adiciones y reparaciones en un 91.2 %, de enero a diciembre del mismo año. El distrito de Arraiján lidera el incremento con un 119%, seguido del distrito de Panamá con 103%, San Miguelito 59.3% y Colón con 51.4% en los distritos de David, Bugaba, Chitré, Aguadulce y La Chorrera se dio un incremento de 15.5%.

Este crecimiento en la construcción está vinculado al tema de la exoneración en el impuesto de inmuebles para edificios nuevos; seguido por la transformación de Panamá como destino preferencial para el "Retirement" de la generación "baby boomers".

(1) ACP, Proyecto de ampliación a un tercer juego de esclusas.



Uno de los más importantes rubros de actividad de la economía panameña es el sector turismo. Durante 2005, la llegada de visitantes extranjeros creció en 15.3% llegando a 1.8 millones de personas, 200 mil más que en el periodo anterior. De la misma manera, los gastos efectuados por los mismos crecieron en 19.8%. Bajo estos parámetros, el promedio diario de cuartos ocupados registró un incremento de 24% y el porcentaje de ocupación habitacional en 22.4%⁽²⁾.

El efecto multiplicador que el turismo tiene en otras actividades, como la construcción, bienes y raíces, el comercio al por menor, entre otras hacen de esta industria una fuente de aproximadamente B/. 800 millones que la economía recibe anualmente y la distribuye entre todos los actores involucrados.

Otro sector que genera importantes ingresos para un sector de la economía panameña es la Zona Libre de Colón, la que, apalancada en la tendencia al alza de las economías asiáticas y latinoamericanas, presentó un comportamiento positivo durante el 2005. Según fuentes del MEF, el valor de las importaciones creció en 10.6%, (B/. 5,807.8 millones). Las reexportaciones crecieron a B/. 6,473.2 millones, incrementándose en 18.3% en comparación con el año 2004.

Cuadro 1 – Principales Indicadores Económicos de Panamá

Indicador	Año				
	2001	2002	2003	2004	2005
PIB nominal (mill US\$)	11,807.50	12,272.40	12,933.20	14,204.20	15,466.70
PIB Real (base 1996)	---	11,691.10	12,182.80	13,103.80	13,939.50
PIB per-cápita	3,807	3,821	3,909	4,131	4,318
Población (millones)	3.00	3.06	3.12	3.17	3.23
P.E.A. total	1,216.30	1,285.00	1,318.00	1,374.10	1,408.90
Tasa desempleo abierto	11.2%	10.9%	10.9%	9.2%	7.2%
Urbana	---	---	13.4%	11.1%	9.0%
Rural	---	---	5.8%	5.3%	3.5%
I.P.C. (tasa promedio)	---	---	0.0%	0.6%	3.3%
Balanza Comercial (millones US\$)	-692.2	-1,035.10	-1,202.30	-1,588	-1,358.00
Servicios Financieros (millones US\$)	---	1,011.90	939.4	886.8	1,006.00
Banca	---	817.7	733.5	689	802.2
Seguros	---	58.7	61.3	49.6	45.1
Otros	---	135.5	144.6	148.2	158.7
Tasas de préstamos (promedio año)					
Comercial	10.6%	9.2%	8.9%	8.2%	8.3%
Industrial	10.7%	10.1%	8.7%	9.6%	8.8%
Consumo	12.0%	11.8%	11.4%	10.7%	10.7%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MEF y Superintendencia de Bancos.

⁽²⁾ Ministerio de Finanzas, Estadísticas de Turismo, 2005.



Inflación

La inflación alcanzó un pico de al 2.9 % en el 2005 aunque en promedio se mantuvo por el orden del 1.4 %, el incremento esta reflejado por los precios del petróleo y su impacto en las importaciones de combustible particularmente lo que incremento los pasajes de transporte, de alimentos y otros bienes en general. Se añadió como factor inflacionario el incremento en las tarifas de electricidad y del gas.

Sector Externo (Balanza de pago, Balanza comercial)

Las importaciones en el año 2005 fueron superiores a los B/. 4,500 millones en comparación a los B/. 900 millones provenientes de la cuenta de exportaciones a diciembre de 2005.

En enero de 2006 concluyo la novena ronda de negociaciones para la firma de un tratado de libre comercio con Estados Unidos. Como resultado se concretó principalmente un paquete de partidas arancelarias agrícolas de siete rubros específicos (arroz, carne de pollo, carne de cerdo, café, papa, cebolla, aceite y azúcar)⁽³⁾. Igualmente, consideró el tema de las compras gubernamentales, específicamente, para el caso de la Autoridad del Canal de Panamá y lo referente a la apertura del comercio al por menor. Queda pendiente la realización de una última ronda definitoria.

Sistema Financiero

De acuerdo al reporte emitido por la Superintendencia de Bancos en el cuarto trimestre del 2005, el sistema presenta la capacidad de mantener un balance sostenible entre el rendimiento y el costo financiero de mantener los activos, en un entorno competitivo que le permite generar las utilidades que demuestran su solidez financiera.

El crecimiento de las exportaciones, la inversión inmobiliaria y el crecimiento del crédito de consumo sirvió como base para el crecimiento del crédito interno al sector privado de 13.2% en comparación con el año anterior. El nivel de desembolsos en préstamos nuevos alcanzó un monto de B/10,047 millones durante el año 2005, superior en 19% en comparación con el año anterior.

La Superintendencia indica que la expansión crediticia sigue acompañada por índices muy favorables sobre la calidad de la cartera de crédito. Ello denota mejoras sustantivas en los procesos de administración de crédito. De igual forma, los bancos mantienen políticas conservadoras en lo relativo a la constitución de provisiones que garantizan una adecuada cobertura a los riesgos identificados. Los préstamos vencidos representan el 1.6% del total de la cartera, nivel similar al del año 2004 y muy por

⁽³⁾ Reporte Económico, Cámara de Comercio, Dirección de Asuntos Económicos y Atención a los Miembros.



debajo de los estándares internacionales; las provisiones representan el 2.1% del total de la cartera, lo que supone una cobertura de 131% del total de la cartera vencida.

Las tasas de interés, tanto activas como pasivas, mantienen una tendencia de estabilidad, aún en un contexto de alza de las tasas internacionales. El promedio de las tasas activas para los bancos privados panameños en financiamientos comerciales a un año plazo es del orden de 8% y para financiamientos de consumo personal es de 10.1%, con un diferencial promedio que se ha reducido a 74 puntos básicos en comparación con la tasa prime internacional.

Para los bancos privados extranjeros la tasa para financiamiento comercial es de 6.8% y para financiamiento de consumo personal es de 9.25%. Por otro lado, las tasas pasivas presentan un nivel promedio de 2.8% para captaciones de plazo fijo con maduración de seis (6) meses en los bancos privados panameños y de 3.3% en los bancos privados extranjeros, lo que representa un promedio de 195 puntos básicos menor en comparación a la tasa LIBOR a 6 meses.

Mercado Laboral

La encuesta de Hogares realizada en agosto de 2005 ⁽⁴⁾, muestra que un 54.7% de la población ocupada tiene un empleo pleno, es decir, que trabajan 40 horas y no desean trabajar más horas; el 24.4% tiene un empleo a tiempo parcial, es decir, trabajan menos de 40 horas y no desean trabar más horas y el 20.9% está subempleada, al comparar con los resultados de la encuesta realizada en agosto del 2004, se observa una disminución de 0.4 puntos en los ocupados plenos, un incremento de 1.2 puntos en los ocupados a tiempo parcial y una disminución de 1.6 en los subempleados.

Los resultados de la encuesta revelan la existencia de 467,303 empleos informales no agrícolas ⁽⁵⁾, lo que al relacionarse con la población ocupada genera una tasa de 46.6%, o sea, que aproximadamente 47 de cada cien ocupados tienen un empleo informal. Al comparar esta información con la resultante del 2004, se observa una leve disminución en el empleo informal, el cual pasó de 46.9% a 46.6%; por sexo, se observa un mayor porcentaje de mujeres ocupadas con empleo informal que de hombres (47.2% versus 46.1%, respectivamente).

Del total de personas con empleo informal, el 49.3% trabaja por cuenta propia, el 30.6% tiene un empleo como asalariado, el 12.1% es empleado de servicio doméstico; el 4.3% es trabajador familiar y el 3.7% es patrono ⁽⁶⁾.

⁽⁴⁾ Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censos, 2005.

⁽⁵⁾ Población ocupada no agrícola, sin Seguro Social o sin contrato, excluye a los profesionales y técnicos que trabajan por cuenta propia o como patronos.

⁽⁶⁾ Patronos son las personas que explotan su propia empresa económica (solo o asociado) o ejerce por su propia cuenta una profesión u oficio, siempre que tenga a su cargo uno o más empleados que reciban salario.



Por otro lado, se observa que el 14.6% del empleo que se genera en el sector formal es informal, que el 82.1% del empleo que se genera en el sector informal es un empleo informal y que el 80.4% del empleo que se genera en los hogares es un empleo informal. Lo anterior evidencia que los mayores generadores de empleo informal es el sector informal y el de hogares.

Pobreza y Desigualdad en la Distribución del Ingreso

Según el Ministerio de Economía y Finanzas (⁷), el 37% de la población total de Panamá es pobre, es decir 1.020,000 personas viven con menos de B/. 905 por persona por año, más o menos B/. 75 por mes. En el ámbito urbano, el nivel de pobreza alcanza al 15%, contrario al 65% en las áreas rurales. La figura de la pobreza es aún más alarmante en las áreas indígenas donde los niveles llegan al 95% de población. Cabe mencionar que de este porcentaje de pobreza indígena, el 86% alcanza pobreza extrema, que traducido en nivel de consumo, significa B/. 365 por año o algo como 1 dólar por día.

La población pobre está distribuida en forma mayoritaria en las áreas rurales, 91% de los que viven en extrema pobreza viven en el área rural al igual que el 77% de los pobres. El área urbana contribuye con el 23% de la pobreza, en las áreas rurales no indígenas se llega al 58% de personas que viven con ese nivel de consumo anual.

De acuerdo con reportes del MEF, la desigualdad en la distribución muestra niveles alarmantes manteniendo a Panamá como uno de los países con los peores niveles de distribución de ingreso del hemisferio. El consumo promedio per cápita anual se ha estimado en B/. 1,821. Los márgenes de varianza van desde B/. 320 por el lado del quintil inferior a B/. 4,812 en el extremo quintil superior. Lo que se traduce en que el quintil más rico de población consume 15 veces más y recibe 41.5 veces más ingresos que el quintil más pobre de Panamá.

El coeficiente de Gini que varía entre el intervalo 0 (perfecta distribución) a 1 (perfecta concentración) y permite medir los grados de desigualdad y concentración en la distribución del consumo o del ingreso muestra que para el consumo alcanza 0.49 y para el ingreso muestra un 0.60. Lo que implica que los niveles de consumo son más o menos estables en el tiempo, es decir que los hogares hacen lo posible para mantener sus niveles históricos de consumo. Con relación al ingreso se puede decir que el valor más alto se debe a que los ingresos tienden a variar debido a situaciones propias del mercado laboral y las relacionadas con los resultados de la producción agropecuaria.

(⁷) Dirección de Políticas Sociales, Informe sobre pobreza y desigualdad, 2005



IV. LA DEMANDA DE SERVICIOS MICROFINANCIEROS

La clasificación y cuantificación exacta del sector de la micro, pequeña y mediana empresa (MIPyME) suele ser una tarea ardua, no solo porque se trata de un sector compuesto de una enorme cantidad y diversidad de empresas, sino también porque una importante porción de sus integrantes operan en un vacío estadístico, jurídico y fiscal.

Para lograr cuantificar con la mayor exactitud posible el sector MIPyME, en el marco del presente estudio, se analizaron y cruzaron diferentes fuentes, por lo que también fue necesario inferir una importante cantidad de datos y crear criterios nuevos de medición.

Para definir a las MIPyMEs se utilizó el criterio de ingresos anuales establecido por AMPYME, aunque fue necesario crear un nuevo criterio, basados en sistemas de otros países para clasificar y cuantificar de alguna forma las empresas cuyas ventas no están declaradas ante ninguna autoridad ⁽⁸⁾ o relevamiento estadístico, especialmente para las microempresas informales y las empresas rurales.

A los fines del presente estudio, se han utilizado criterios de clasificación que incluyen el personal ocupado y el número de hectáreas de empresas agropecuarias.

IV.1 Cuantificación del Sector de la Micro y Pequeña Empresa

El criterio de clasificación de empresas de AMPYME se basa en los ingresos brutos o facturación anual de las empresas y es el siguiente:

Cuadro 2 – Criterio de Clasificación de Empresas de AMPYME

Tipo de Empresa	Ingresos Brutos o Facturación Anual (B/)
Micro	Hasta 150,000
Pequeña	Desde 150,000.01 hasta 1,000,000
Mediana	Desde 1,000,000.01 hasta 2,500,000

Por otra parte, un criterio de clasificación que usualmente se utiliza en la región, principalmente por la disponibilidad de información al respecto y por la simpleza de su aplicación, es el basado en la cantidad de ocupados, de esta forma, se considera microempresa a las actividades productivas que ocupan a entre 1 y 10 personas y a pequeñas empresas a aquellas que ocupan entre 11 y 49 personas. Adicionalmente, se

⁽⁸⁾ Es importante destacar que la utilización únicamente del criterio de ingresos anuales para clasificar las empresas, aunque teóricamente es intachable, puede producir importantes sesgos en la clasificación ya que es sobre esta variable donde las empresas suelen tener mayores incentivos para no declarar la verdad, especialmente las informales, por temor a la obligación del pago de impuestos y demás cargas.



suele diferenciar, dentro del sector de la microempresa, entre aquellas orientadas a actividades de subsistencia, las que poseen cierta capacidad de acumulación de capital y aquellas con perspectivas de convertirse en pequeñas empresas.

En el presente estudio, se utiliza este criterio de clasificación del sector por cantidad de ocupados para realizar las estimaciones y cuantificaciones pertinentes en base a la Encuesta de Hogares de Agosto de 2005, de acuerdo al siguiente cuadro.

Cuadro 3 – Criterio de Clasificación de Empresas por Nivel de Ocupación

Tipo de Empresa		Ocupados
Micro	Subsistencia	1
	Acumulación Simple	2 a 5
	Acumulación Amplia	6 a 10
Pequeña	Menor Tamaño Relativo	11 a 19
	Mayor Tamaño Relativo	20 a 49

(Aplicado a la Base de Datos de la Encuesta Permanente de hogares Agosto 2005 – Dirección de Estadísticas y Censos, Contraloría General de la República)

Según la presentación de José Gabriel Montenegro, Director General de AMPYME, en el Seminario Iberoamericano de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, en Panamá (2005) el sector MIPyME representa, con 47,550 empresas formales, el 97.8% del total de establecimientos formales y se compone con 1,800 medianas empresas, 9,400 pequeñas empresas y 36,350 micro empresas. Además, en la mencionada presentación se estima que existen más de 250,000 micro emprendimientos informales.

A los fines del presente estudio, esta información, aunque valiosa, resulta insuficiente para determinar, clasificar y cuantificar de manera adecuada la demanda efectiva y potencial de servicios microfinancieros que existe en Panamá, por lo que se recurrió a los datos de la Encuesta Permanente de Hogares de Agosto de 2005 para hacerlo y a diversas fuentes adicionales para cruzar los datos (tales como el VI Censo Nacional Agropecuario (2000), al V Censo Nacional Económico (2002), el Sistema Integrado de Indicadores para el Desarrollo (SID), etc.).

De esta forma, según nuestras estimaciones, alrededor de 850,000 personas en Panamá estarían ocupadas en el sector de la Micro y Pequeña Empresa, lo que representaría más del 60% de la Población Económicamente Activa (PEA), estimada por la DEC en 1,407,458 personas. A su vez, dentro del sector MyPE, las microempresas de Subsistencia y de Acumulación Simple ocupan a más de 670,000 trabajadores, casi el 80% del total de trabajadores del sector y a casi el 50% de la PEA, lo que muestra la gran importancia de la actividad microempresarial para la generación de ingresos de la población panameña.



Cuadro 4 – Ocupados en el Sector MyPE

Categoría de Ocupación	Ocupados					Total
	Micro			Pequeña		
	Subs.	Ac. Simple	Ac. Ampl.	Menor	Mayor	
Empresa Privada	16,313	141,996	55,729	58,426	70,082	342,546
Cuenta Propia	320,621	88,657	0	0	0	409,278
Patrono o Dueño	256	31,609	4,096	1,475	1,040	38,476
Trabajador Familiar	2,736	69,244	3,503	428	0	75,911
Cant. Trabajadores	339,926	331,506	63,328	60,329	71,122	866,211
Porcentaje	39.24%	38.27%	7.31%	6.96%	8.21%	

Fuente: Elaboración Propia en base a la EPH de Agosto de 2005.

Con base en el número de ocupados por tipo de empresa se puede inferir el número aproximado de establecimientos para cada sector empresarial suponiendo que la cantidad de ocupados por empresa es aproximadamente el promedio de ocupados del rango de clasificación que ocupa ⁽⁹⁾.

Según nuestras estimaciones, en Panamá existirían casi 550,000 MyPEs, de las que unas 400,000 corresponderían a trabajadores por cuenta propia y algo más de 70,000 a empresas privadas. A su vez, más del 96% de las MyPEs serían microempresas de subsistencia y de acumulación simple (alrededor de 520,000).

Cuadro 5 – Cantidad de Empresas en el Sector MyPE

Categoría de Ocupación	Empresas					Total
	Micro			Pequeña		
	Subs.	Ac. Simple	Ac. Ampl.	Menor	Mayor	
Empresa Privada	16,313	47,332	7,431	3,895	2,002	76,973
Cuenta Propia	320,621	88,657	0	0	0	409,278
Patrono o Dueño	256	21,073	2,731	983	693	25,736
Trabajador Familiar	2,736	23,081	467	29	0	26,313
Cant. Empresas	339,926	180,143	10,628	4,907	2,696	538,300
Porcentaje	63.15%	33.47%	1.97%	0.91%	0.50%	

Fuente: Elaboración Propia en base a la EPH de Agosto de 2005

Una fuente de información adicional para estimar el número de MyPEs y ocupados en el sector surge del Directorio de Establecimientos elaborado por la DEC en Agosto de 1999. Allí se establece que las microempresas serían aproximadamente unas 33,000 y ocuparían a aproximadamente 60,000 personas.

⁽⁹⁾ Lo que implica que una microempresa de acumulación simple, por ejemplo, tendría, en promedio, 3 personas ocupadas y así respectivamente, salvo en los casos de patronos o dueños, en donde la densidad de empresas debería ser mayor (suponemos aproximadamente 1.5) y de cuenta propistas en donde por cada uno de ellos debería existir un emprendimiento.



Cuadro 6 – Numero de Establecimientos (Directorio del año 1999)

Tamaño del Establecimiento (Ingresos Anuales)	Cantidad de Establecimientos	Empleados
Hasta 150,000	33,029	59,174
De B/ 150,000 a B/ 1,000,000	5,274	58,892
De B/ 1,000,001 a B/ 2,500,000	1,333	40,158
Más de B/ 2,500,000	1,554	134,982
Total	41,190	293,206

Fuente: Directorio de Establecimientos – Agosto de 1999 – DEC.

Es necesario destacar que, aún excluyendo de nuestra estimación a los trabajadores por cuenta propia (lo no es adecuado porque son empresarios ya no reciben sueldo o salario fijo por mes sino que venden su trabajo en el mercado de manera continua), existe una importante diferencia en cuanto a la magnitud del sector MyPE. La diferencia entre el Directorio y la estimación realizada con base en la EPH se relaciona con que los relevamientos del tipo del realizado para establecer el número de establecimientos entre los que se incluyen los censos económicos, agropecuarios y demás no captan una importante porción de micro y pequeñas empresas por diversos factores.

El primero de estos factores lo constituye el hecho de que gran parte de sector empresarial MyPEs, especialmente los micro empresarios de subsistencia y acumulación simple, tiende a no reconocerse a si mismo como empresario, sino mas bien como desocupado realizando actividades esporádicas, lo que hace que se autoexcluyan de los censos económicos.

El segundo factor que afecta la subestimación de MyPEs en los censos y relevamientos de establecimientos es que la técnica utilizada se basa en mayor o menor medida en la identificación del establecimiento por quien realiza el relevamiento y gran parte de las microempresas no cuenta con un local específico en donde realiza su actividad sino que utiliza como tal su propia casa o vivienda.

El último factor es el alto índice de informalidad que suele existir en las microempresas, lo que hace resulte muy difícil identificarlas con los métodos estadísticos usuales y que difícilmente sean captadas por los censos económicos y empresariales ya que el propio empresario, en su condición de informal, tiene escasos incentivos en declarar su actividad por temor a la persecución estatal por el pago de impuestos, cumplimiento de controles sanitarios, etc.

Por esto, el medio más adecuado para cuantificar el sector MyPE, en donde existen diversas fuentes, ninguna de ellas directamente orientada a captar el sector, resulta ser la EPH por lo que se utilizará esta fuente en el marco del presente estudio.

En cuanto a la ubicación de las MyPEs, según lo relevado por la EPH, la distribución parece ser bastante equitativa entre lo urbano y lo rural, aunque es necesario resaltar que las empresas urbanas parecen ocupar relativamente algo más de personas que las



rurales. Si bien el 49% de las empresas serían urbanas, en estas áreas se encuentra más del 55% del total de ocupados en el sector MyPE.

Otro hecho destacable es que las microempresas, especialmente las de menor tamaño relativo, se distribuyen de forma relativamente equitativa entre las áreas urbanas y rurales (alrededor de 50% en cada zona), mientras que las pequeñas empresas tienden a ser más urbanas que rurales (alrededor del 80% de este tipo de empresas son urbanas).

Cuadro 7 – Ocupados en MyPEs según Localización Geográfica

Tipo de Empresa		Localización				
		Urbana		Rural		Total
		Ocupados	%	Ocupados	%	
Micro	Subsistencia	174,025	51.19%	165,901	48.81%	339,926
	Acumulación Simple	151,973	45.84%	179,533	54.16%	331,506
	Acumulación Amplia	44,082	69.61%	19,246	30.39%	63,328
Pequeña	Menor	49,447	81.96%	10,882	18.04%	60,329
	Mayor	59,591	83.79%	11,531	16.21%	71,122
Total Ocupados		479,118		387,093		866,211
Porcentaje		55.31%		44.69%		

Fuente: Elaboración Propia en base a la EPH de Agosto de 2005.

Cuadro 8 – Cantidad de MyPEs según Localización Geográfica

Tipo de Empresa		Localización				
		Urbana		Rural		Total
		Empresas	%	Empresas	%	
Micro	Subsistencia	174,025	51.19%	165,901	48.81%	339,926
	Acumulación Simple	75,528	41.93%	104,615	58.07%	180,143
	Acumulación Amplia	7,503	70.59%	3,126	29.41%	10,628
Pequeña	Menor	4,105	83.65%	802	16.35%	4,907
	Mayor	2,302	85.39%	394	14.61%	2,696
Total Empresas		263,462		274,838		538,300
Porcentaje		48.94%		51.06%		

Fuente: Elaboración Propia en base a la EPH de Agosto de 2005.

Respecto del grado de formalidad de las MyPEs, considerando las respuestas correspondientes a la categoría de trabajador de empresas privada (para la cual se cuenta con mayor cantidad de datos en la EPH), se observa que el grado de formalidad se incrementa con el tamaño de la empresa.

De las microempresas de subsistencia, el 40% de los ocupados tiene la seguridad de que la empresa era formal, mientras que en las pequeñas empresas de mayor tamaño, casi el 95% de los trabajadores afirmó que la empresa en donde trabaja era formal.



Cuadro 9 – Grado de Formalidad de las MyPEs

Tipo de Empresa		¿Empresa Formal?		
		Sí	No	No sabe
Micro	Subsistencia	40.49%	35.02%	24.49%
	Acumulación Simple	64.36%	19.85%	15.79%
	Acumulación Amplia	84.13%	8.50%	7.36%
Pequeña	Menor	90.08%	1.71%	8.21%
	Mayor	94.61%	0.79%	4.60%

Fuente: Elaboración Propia con base en la EPH de Agosto de 2005 – Sólo para trabajadores de empresa privada, excluye cuenta propistas, patronos o dueños y trabajadores familiares.

Extrapolando estos datos y suponiendo que la condición de formalidad se mantiene relativamente constante entre las diversas categorías de empresarios considerados, se obtiene que existirían alrededor de 155,000 MyPEs informales en Panamá y más de 100,000 cuyo grado de formalización no es conocido por sus trabajadores, por lo que se puede suponer que gran parte de estas también son informales

Cuadro 10 – Cuantificación de la Formalidad de las MyPEs

Tipo de Empresa		Cantidad de Empresas		
		Formales	Informales	No se Sabe
Micro	Subsistencia	137,633	119,046	83,247
	Acumulación Simple	115,940	35,758	28,445
	Acumulación Amplia	8,942	904	782
Pequeña	Menor	4,420	84	403
	Mayor	2,550	21	124
Total		269,486	155,814	113,000

Fuente: Elaboración Propia con base en la EPH de Agosto de 2005 – Sólo para trabajadores de empresa privada, excluye cuenta propistas, patronos o dueños y trabajadores familiares – extrapolando para todo tipo de MyPE.

IV.2 Estimación de la Demanda de Servicios Microfinancieros

Con el fin de aproximar el monto de demanda de crédito por parte de las MyPEs en Panamá se aplicó el siguiente método:

Considerando las estimaciones respecto de la cantidad de empresas por tipo realizadas con base en la EPH, se procedió a calcular el porcentaje de las mismas que demandarían financiamiento.

Las estadísticas de penetración del microcrédito en América Latina a 2004, indican que mercados “maduros” de microcrédito como el de Bolivia o Chile llegan al 28% y 20% de penetración, respectivamente, por lo que se supuso que no sería ilógico pensar que, si el mercado de servicios microfinancieros en Panamá estuviera desarrollado, alrededor del 20% de las MyPEs demandarían financiamiento, valor que se ha utilizado para estimar la cantidad de empresas que integrarían la demanda.



Cuadro 11 – Estimación de la Cantidad de Empresas que Demandan Financiamiento

Tipo de Empresa		Empresas que Demandan Financiamiento		
		Urbana	Rural	Total
Micro	Subsistencia	43,506	41,475	84,982
	Acumulación Simple	18,882	26,154	45,036
	Acumulación Amplia	1,876	781	2,657
Pequeña	Menor	1,026	201	1,227
	Mayor	575	98	674
Total Empresas		65,865	68,710	134,575

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH – Agosto de 2005

Para determinar el nivel de ventas anuales de cada tipo de empresas se ha utilizado lo declarado en la EPH respecto del nivel de ingresos de patronos y dueños ⁽¹⁰⁾. De esta forma, se han estimado los siguientes ingresos medios mensuales por área.

Cuadro 12 – Estimación del Nivel de Ingresos Medios Mensuales

Tipo de Empresa		Ingresos Medios Mensuales Estimados (B/)	
		Urbana	Rural
Micro	Subsistencia	230.75	269.20
	Acumulación Simple	1,691.54	822.56
	Acumulación Amplia	5,580.92	4,761.08
Pequeña	Menor	13,553.20	10,000.00
	Mayor	74,366.08	52,056.26

Fuente: Elaboración propia con base en datos de remuneración de patronos y dueños de la EPH Agosto 2005

En este punto se procedió a determinar el porcentaje de las ventas mensuales que una empresa (micro formal, micro informal y pequeña) demanda de financiamiento. Con el objetivo de no perder simplicidad en la estimación, se plantean tres posibles escenarios, entre los cuáles se incrementa un 25% los valores iniciales establecidos:

- **Escenario 1 – Nivel de Demanda Bajo.** Las empresas demandan financiamiento por un monto equivalente a un mes y medio de ingresos de su actividad (1.5 meses).
- **Escenario 2 – Nivel de Demanda Medio.** Las empresas demandan financiamiento por un monto equivalente a un mes y 3/4 de ingresos de su actividad (1.75 meses).
- **Escenario 3 – Nivel de Demanda Alto.** Las empresas demandan financiamiento por un monto equivalente a dos meses de ingresos de su actividad (2 meses).

⁽¹⁰⁾ Se ha utilizado esta variable, aunque se refiere a sueldo y/o jornal del patrón o dueño, porque es la más fácilmente aproximable al ingreso mensual de la empresa. El método que se aplicó para calcular el ingreso de la empresa a partir del ingreso mensual del patrón o dueño es el siguiente: para el caso de microempresas de subsistencia, por ser unipersonal, el ingreso del patrono o dueño es igual al de la empresas; para las demás se calculó el nivel medio de ocupados en los diferentes estratos de empresas y se supuso que cada ocupado distinto al patrono o dueño tiene un jornal de aproximadamente el 50% del valor del jornal del patrono o dueño y que, a partir de esto, demos suponer que la suma de retribuciones de la empresa se aproxima al nivel de ingresos de ésta.



Ahora se cuenta con la cantidad de cada tipo de empresas que demandarían financiamiento y el crédito promedio que demandaría cada una de ellas por lo que se puede estimar, mediante una simple sumatoria, la demanda global de financiamiento por parte de las MyPEs. Los resultados se indican a continuación.

- Escenario 1 – Nivel de Demanda Bajo:

Cuadro 13 – Estimación de la Demanda de Financiamiento de las MyPE en el Escenario 1

Tipo de Empresa		Demanda de Financiamiento (B/)		
		Urbana	Rural	Total
Micro	Subsistencia	15,058,601	16,747,706	31,806,307
	Acumulación Simple	47,909,276	32,269,646	80,178,922
	Acumulación Amplia	15,701,918	5,580,462	21,282,380
Pequeña	Menor	20,861,763	3,008,500	23,870,263
	Mayor	64,190,144	7,689,453	71,879,597
Total Demandado		163,721,703	65,295,766	229,017,469
Porcentaje		71.49%	28.51%	

- Escenario 2 – Nivel de Demanda Medio:

Cuadro 14 – Estimación de la Demanda de Financiamiento de las MyPE en el Escenario 2

Tipo de Empresa		Demanda de Financiamiento (B/)		
		Urbana	Rural	Total
Micro	Subsistencia	17,568,368	19,538,990	37,107,358
	Acumulación Simple	55,894,155	37,647,920	93,542,075
	Acumulación Amplia	18,318,905	6,510,539	24,829,444
Pequeña	Menor	24,338,724	3,509,917	27,848,640
	Mayor	74,888,502	8,971,028	83,859,530
Total Demandado		191,008,653	76,178,394	267,187,047
Porcentaje		71.49%	28.51%	

- Escenario 3 – Nivel de Demanda Alto:

Cuadro 15 – Estimación de la Demanda de Financiamiento de las MyPE en el Escenario 3

Tipo de Empresa		Demanda de Financiamiento (B/)		
		Urbana	Rural	Total
Micro	Subsistencia	20,078,134	22,330,275	42,408,409
	Acumulación Simple	63,879,035	43,026,194	106,905,229
	Acumulación Amplia	20,935,891	7,440,616	28,376,507
Pequeña	Menor	27,815,684	4,011,333	31,827,017
	Mayor	85,586,859	10,252,604	95,839,463
Total Demandado		218,295,603	87,061,022	305,356,625
Porcentaje		71.49%	28.51%	



En términos generales, se observa que la demanda de financiamiento de las MyPEs actualmente se ubicaría entre los B. 230 Millones (en el caso de una demanda baja) y los B. 305 Millones (en el caso de una demanda alta)

También se puede observar que, por la densidad de empresas por estrato y su nivel medio de ventas, aún con supuestos conservadores respecto de la cantidad de meses que las empresas de menor tamaño relativo demandarían como financiamiento, en todos los casos, las empresas que más financiamiento demandan son las microempresas de subsistencia y de acumulación simple.

A su vez, según los indicadores utilizados, la demanda de financiamiento resulta más alta en el área urbana que en la rural.

Demanda de otros Servicios Financieros

Los servicios financieros entendidos en un sentido amplio incluyen, además de los préstamos, el ahorro, los seguros, el leasing, el factoring, etc.

En cuanto a la demanda de servicios de ahorro, existen dos particularidades a considerar; por un parte, gran parte del sector utiliza medios de ahorro informal y por otra parte, una porción de las MyPEs puede acceder, sin demasiadas dificultades, a mecanismos de ahorro formal (como por ejemplo cajas de ahorro o depósitos a plazos fijos) a través de la titularidad del propietario de la empresa.

Para las empresas de menor tamaño relativo y mayor nivel de informalidad, el tipo de ahorro informal es el más frecuentemente utilizado por dos motivos. Primero porque los volúmenes de ahorro que manejan, debido a las reducidas tasa de ganancia, no justifican los costos de transacción involucrados con los sistemas de ahorro formales a la vez que se les dificulta el cumplimiento de montos mínimos usualmente exigidos en instrumentos de ahorro como los depósitos a plazos fijos. Y, segundo, porque el ahorro informal suele implicar una disponibilidad más inmediata de los recursos, lo que les brinda mayor agilidad de respuesta ante imprevistos. No obstante, es necesario resaltar que esta modalidad de ahorro resulta sumamente insegura.

Las empresas de mayor tamaño relativo dentro del sector MyPE, es decir, las pequeñas, suelen acceder sin dificultad a instrumentos de ahorro formales a través de su propietario. Cuanto más grande y por lo tanto más solvente es la empresa, más necesidad tiene, principalmente por cuestiones de seguridad, de acceder a mecanismos de ahorro formal, lo que hace que este tipo de empresas demanden en gran medida servicios tales como cajas de ahorro y/o depósitos a plazos fijos.

Con respecto a los seguros, el microseguro es una protección contra determinados riesgos que se brinda a las MyPEs o a particulares a cambio del pago regular de una suma de dinero (primas), y se calcula teniendo en cuenta la probabilidad y el costo del siniestro. En general, el microseguro busca atender a las principales necesidades relativas a la protección contra riesgos tales como los referentes a salud, vida, automotor o determinadas características del mercado.



Por su parte, Factoring Financiero es un contrato de préstamo celebrado entre una empresa que necesita recursos y una entidad financiera, a través del cual las partes acuerdan que la empresa ceda créditos a cobrar originados en su actividad (facturación, cheques posdatados, vales, pagarés, etc.) que serán gestionados para el cobro por la entidad financiera, para lo cual, ésta última le cobra una tasa que fijan entre ambos.

Finalmente, el microleasing, alquiler con opción a compra, es un arreglo contractual entre dos partes, que permite que una parte (el arrendatario) utilice un activo poseído por el otro (el arrendador) a cambio de pagos periódicos especificados.

La demanda de estos otros servicios financieros (microseguros, factoring y microleasing) por parte de las MyPEs resulta muy difícil de estimar por la escasez de información al respecto y de fuentes secundarias a partir de las cuales estimarla, pero se puede decir que se encuentra en gran parte insatisfecha, como sucede en la mayoría de los países de la región. Esto se explica por varios factores, entre los más importantes se encuentra el alto costo relativo que les implica estos servicios para empresas que trabajen con reducidos márgenes de ganancia y la falta de instrumentos especialmente diseñados para cubrir sus necesidades.

Finalmente, se debe mencionar que la escasa penetración del microcrédito suele ser un factor que también afecta la demanda de otros servicios financieros. Como es sabido, llegar a este tipo de empresarios implica un costo importante para las microfinancieras, pero una vez que se bancariza el cliente, se le pueden proveer otros servicios financieros aprovechando economías de escala. Así, una vez que el empresario ha tomado un crédito, resulta muy simple ampliar la gama de otros productos con los cuales opera y que los adquiera a precios muy razonables, (como por ejemplo los seguros, pagando un plus a través de la misma institución micro financiera).

IV.3 Conclusión

Como primera conclusión se debe dejar constancia de la carencia de información sistemática sobre el sector MyPE, especialmente de aquellas empresas o establecimientos de menor tamaño relativo, que, por diferentes motivos, tienden a no ser captados por los censos económicos o relevamientos del nivel de actividad. Esto obliga a recurrir a técnicas de estimación y a fuentes de información que, si bien logran formar una adecuada impresión del tamaño e importancia del sector a los fines del presente estudio, deberían mejorarse en vistas a realizar un eficiente y sistemático seguimiento de las micro y pequeñas en Panamá ya sea desde la DEC o desde AMPYME.

Respecto de la demanda de servicios microfinancieros, se puede establecer que actualmente existirían más de 500,000 MyPEs en Panamá, generando ingresos para alrededor de 850,000 personas, lo que equivale a más del 60% de la PEA.



A nivel agregado, el universo de MyPEs se distribuye de forma relativamente equitativa entre el área urbana y rural, aunque se observa que en las áreas rurales tiende a haber mayor población de empresas de menor tamaño relativo (micro empresas de subsistencia y de acumulación simple) mientras que en las áreas urbanas se observa mayor proporción de pequeñas empresas.

Con respecto al nivel de formalidad del sector, en base a las respuestas de los trabajadores, se puede inferir que la formalidad se relaciona directamente con el tamaño de la empresa: solo se puede afirmar que alrededor del 40% de las microempresas de subsistencia serían formales mientras que en las pequeñas empresas de mayor tamaño relativo la formalidad alcanzaría casi el 95%.

Basados en indicadores de países con mayor nivel de desarrollo de las microfinanzas y extrapolando los datos para Panamá, se pudo estimar que la demanda actual de financiamiento del sector MyPE se ubicaría entre los B. 230 Millones y B. 305 Millones, de los cuales, aproximadamente el 70% sería demandado en el área urbana mientras que el restante 30% sería demandado en el área rural.

Finalmente, la demanda de otros servicios microfinancieros por parte de las MyPEs, como el ahorro, los seguros, el factoring, el leasing, etc., resulta muy difícil de estimar por la escasez de información directa y de fuentes secundarias a partir de las cuales estimarla, pero se puede decir que se encuentra en gran parte insatisfecha por diversos factores. Como se profundizará en el análisis de la oferta de servicios microfinancieros, uno de los principales factores es el reducido nivel de desarrollo de los oferentes, lo que nos les permite alcanzar economías de escala en la provisión de servicios a las MyPEs y, a partir de esto, ofrecerles otros servicios microfinancieros en condiciones eficientes y adecuadas a las necesidades específicas del sector.



V. LA OFERTA DE SERVICIOS MICROFINANCIEROS

La actividad financiera tradicional, generalmente asociada a la banca comercial regulada, presenta ciertas características, especialmente en lo que se refiere a exigencias para los solicitantes de créditos, que tienden a convertirse en limitantes al acceso de las micro y pequeñas empresas. En general, las entidades del sistema financiero regulado han fundamentado su asunción de riesgos crediticios en tres pilares, en línea con una escuela crediticia generada en los países centrales:

- Capital del solicitante, que respalda patrimonialmente los fondos requeridos en préstamo.
- Garantías, ofrecidas por el potencial cliente o por garantes solventes, y
- Sólidas referencias comerciales o estabilidad en un empleo, que pruebe que el cliente está firmemente integrado a una cadena de valor existente.

Esta metodología crediticia (también llamada “de las tres C” por su traducción al inglés, que denomina a los tres pilares como “Capital, Collateral and Character”), en muchos casos ha sido una barrera casi infranqueable para las micro y pequeñas empresas. Como muchas de las MyPEs, especialmente las de menor tamaño relativo, no cumplen con alguno de los tres pilares, el sistema financiero regulado tradicional, en general, siempre les ha resultado inaccesible, en forma directa, por lo que se han volcado paulatinamente hacia usureros y prestamistas informales o han intentado acceder al sistema financiero regulado de una manera indirecta, por medio de instrumentos y/o procedimientos alternativos a su condición de empresarios.

Reconociendo la importancia de este sector productivo como potencial grupo meta de una emprendimiento financiero auto sostenible, desde hace años, ciertas instituciones han desarrollado, en diversos países del mundo y de la región, una metodología de provisión de servicios financieros específica para tender a las unidades productivas de menor tamaño, basada en requisitos, condiciones y procedimientos que, por un lado, las micro y pequeñas empresas pueden cumplir, y, por otro, proveen cierta seguridad para la recuperación de los fondos minimizando los riesgos crediticios asumidos por la entidad.

En la presente sección se analizan, por área geográfica, las instituciones que aplican, en sus diferentes grados, algún tipo de metodología de provisión de servicios microfinancieros y las características de los servicios que ofrecen, con el fin de determinar el grado de penetración de las microfinanzas en Panamá.

Es necesario aclarar que, aún cuando se han separado las entidades por área que cubre (urbana o rural), diversas instituciones tienen cartera en ambas áreas, aunque de diferente volumen, por lo que se optó por ubicarla en el área donde presenta mayor volumen de negocios y hacer mención en la otra área donde tiene operaciones. A su vez, suponemos que otras instituciones, que no han sido consideradas de esta forma, también tienen operaciones en ambas áreas aunque, por la falta de información al respecto, ha sido imposible discriminarlas.



V.1 La Oferta de Servicios Microfinancieros en el Área Urbana

En el área urbana de Panamá se han estado desarrollando desde hace unos años una serie de instituciones orientadas a la provisión de servicios financieros a las unidades económicas de menor tamaño relativo, es decir, las microempresas.

Entre estas instituciones, con cierta trayectoria en las microfinanzas en Panamá, cabe mencionar a Microserfin, Mi Banco, COLAC – FIN COLAC, Caja de Ahorros – Micro Banca y, en menor medida, CACSA.

Microserfin

Microserfin opera desde 1997, a partir del proceso de especialización en el mercado micro financiero que se inició como Credifundes.

Microserfin cuenta con 6 oficinas cubriendo todas las provincias del país a excepción de Darién y 36 Oficiales de crédito. Los montos de los préstamos oscilan en el rango de B. 100 a B. 3,000.

Microserfin financia:

- Capital de trabajo (compra de mercancía y materia prima)
- Mejoras al local
- Compra de equipo
- Electrodomésticos
- Mejoras en la vivienda
- Reparación y Mejoras a transportes de ruta interna o de carga de mercancía

Entre los requisitos, exige:

- 12 meses de operación
- Copia de cédula del solicitante - Extranjeros: copia de pasaporte y carnet migratorio vigente
- Buenas referencias comerciales y personales

Al 31 de Diciembre de 2005 la cartera bruta de Microserfin alcanzaba los B. 4,897,865 colocados en 5,528 créditos. Del total de cartera, B. 314,558 (el 6.4%) se encontraba a más de 30 días de morosidad y 4.8% con 1 a 30 días de morosidad.

En cuanto a la distribución geográfica de su cartera, 2,820 créditos, correspondientes a aproximadamente B. 3,425,000, fueron colocados en la región metropolitana y 2,653 créditos, por alrededor de B. 2,887,000, en el resto del país.



Mi Banco

MiBanco S.A. fue fundado en 1998 como entidad regulada por las Autoridades bancarias y actualmente cuenta con 6 sucursales distribuida en San Miguelito, Pedregal, Calidonia, Chorrera, David y Albrook. Los préstamos que otorga Mi Banco son con tasa de interés fija, la que, al 30 de junio de 2006, oscilaba entre 9% y 24% anual.

Las características de los préstamos de Mi Banco son las siguientes:

Para Pequeña y Mediana Empresa: por montos de entre B/.10,001.00 Hasta B/.150,000.00, se exige:

- Experiencia mínima de estar operando.
- Edad entre los 18 y 65 años.
- Fotocopia de los últimos recibos de agua, luz o teléfono.
- Referencias personales y comerciales.
- Fotocopia de Licencia Comercial.
- Presentar Estados Financieros.
- Plan de inversión a seguir.

Para Microempresa: Son préstamos de entre B/.100.00 y B/.10,000.00, para capital de trabajo e inversión, para lo que se exige a la empresa:

- Mínimo un año de operación del negocio.
- Fotocopia de Cédula.
- Fotocopia de Recibo de agua, luz o teléfono.
- Buen historial crediticio.
- Plan de inversión a efectuar.

Adicionalmente, Mi Banco provee otros servicios microfinancieros, como el ahorro en sus diversas formas:

- Plazo Fijo: por montos desde B/.10,000.00.
- Plan Mi Ahorro: con tasas desde 4.25% hasta el 7.25%, para lo que se exige copia documentación personal y de recibo de un servicio público.
- Cuenta de Ahorro: con un interés del 3% anual por un monto mínimo de apertura de B/. 20.00, para lo que se exige copia documentación personal y de recibo de un servicio público.

A Junio de 2006, el volumen de la cartera de MiBanco ascendía a alrededor de B/. 10.5 Millones, en aproximadamente 6,000 créditos, de los cuales, los morosos y morosos y vencidos ascendían a B/.2,789,905, en donde se incluyen B/.1,321,015 que están garantizados con facturas por cobrar al Estado panameño.



La composición de la cartera crediticia de Mi Banco es la siguiente:

Cuadro 16 – Composición de la Cartera Crediticia de Mi Banco

Tipo de Préstamo	Monto (B.)
Consumidor	74,961
Comercio	8,752,822
Hipotecas residenciales	393,056
Hipotecas comerciales	213,145
Grupo solidarios	95
Jubilados	14,269
Autos de trabajo	1,041,452
Total	10,489,800

Fuente: Mi Banco www.mibancopanama.com "Estados Financieros Consolidados"

COLAC – FIN COLAC

COLAC, fundada el 28 de agosto de 1970 por acuerdo del Consejo de Administración de diversas organizaciones nacionales de cooperativas financieras de América Latina, es un organismo de representación cooperativa de ahorro y crédito, entidad no-gubernamental de intermediación financiera y ente coordinador de toda una red de cooperativas de ahorro y crédito en América Latina.

COLAC proporciona servicios especializados y complementarios de intermediación financiera, apoyo político y transferencia empresarial a su membresía en América Latina.

Al 31 de marzo de 2006, último dato con el que se cuenta, la cartera de microcrédito ascendía a B/. 543,134.95, colocados en unos 472 clientes.

Caja de Ahorros - Microbanca

La Caja de Ahorros fue creada inicio sus actividades en julio de 1934, orientado a ser "el banco de la familia panameña". En esta línea, una de los instrumentos que desarrolló es la Microbanca, que es una producto de la Banca Comercial de la Caja de Ahorros que otorga financiamiento a los micro y pequeños empresarios vigentes y emprendedores.

A través de Microbanca, Caja de Ahorro otorga préstamos a microempresas, que estén operando ó en fase iniciar su proyecto de negocios, por montos entre B. 500.00 y B. 5,000.00 y para pequeñas empresas, que estén operando ó en fase iniciar su proyecto de negocios, por montos entre B. 5,001.00 hasta B. 30,000.00



La Documentación exigida a los empresarios es la siguiente:

Para la Microempresa:

- Ser persona jurídica o natural, Panameño o nacionalizado, con residencia en Panamá.
- Estar inscrito en AMPYME, para certificar su calidad de empresario o emprendedor.
- Estar operando por más de un año.
- En caso de persona jurídica, Acta de la Junta de Accionistas.
- Ser mayor de edad (hasta los 62 años).
- Recibo más reciente de un servicio público.
- Cédula del promotor y/o codeudores
- Cotización de maquinaria o equipo que se vaya a comprar con el préstamo.
- Currículum u Hoja de Vida del promotor y/o codeudores.
- Tres (3) cartas de referencia personales y Tres (3) cartas de referencias comerciales - (de existir suplidores y/o clientes)
- Propuesta del Plan de Negocios completo (solo para préstamos superiores a los B. 2,000) y Estados Financieros Actuales y Proyectados incluyendo financiamiento solicitado y Flujo de Caja proyectado.
- Avalúo del bien mueble o inmueble.
- Contrato de Préstamo por el monto solicitado.
- Un (1) Fiador – Opcional.
- Hipoteca de bienes muebles.
- Otras garantías (inmuebles, autos, terrenos, etc.)
- Avalúos o peritajes del bien o bienes a hipotecar.
- Licencia de conducir (si aplica).
- Declaración de renta y recibo de pago del impuesto (si aplica)
- Contrato de Arrendamiento (si aplica)
- Avalúo de Bien Inmueble de la Caja de Ahorros o de una compañía evaluadora reconocida por le Caja de Ahorros.

Para Pequeñas Empresas, además de los anteriores, se exige:

- De ser Persona jurídica, Pacto Social y modificaciones
- De ser Persona Natural o Jurídica, Licencia Comercial o Permiso
- Paz y Salvo (de existir)



Según lo relevado en la misión, a Agosto de 2006, Microbanca cuenta con aproximadamente unos 95 créditos otorgados por algo menos de B. 15,000 cada uno (lo que da una cartera estimada de B. 1,350,000). Adicionalmente, se puede relevar que microbanca esta financiando principalmente emprendedores, con cierta formación académica y algo de experiencia en el mercado en el cual operará la empresa. Este tipo de financiamiento a emprendedores no es el producto que usualmente una institución microfinanciera desarrolla más rápidamente debido a que implica un sistema particular de evaluación de las solicitudes, de organización de los esquemas de pagos, etc. Además, los microempresarios que actualmente esta financiando Microbanca constituyen un segmento muy particular del universo MyPE.

Adicionalmente, durante la realización de la misión se pudo constatar que actualmente existen otras instituciones que están iniciando actividades microfinancieras en el área urbana de Panamá, aunque aún se encuentran realizando las proyecciones o instalándose por lo que su cartera no es de un volumen considerable. Entre estas instituciones vale mencionar a Banco Delta, Banco Azteca y HSBC a través de Financomer. Se presume que estas nuevas instituciones podrán incrementar la cuantía de servicios microfinancieros que actualmente se encuentran disponibles en Panamá, pero resulta difícil estimar a priori en qué volumen y en qué periodo de tiempo.

Finalmente, se debe dejar constancia sobre la importancia que reviste para la oferta de servicios microfinancieros ciertas actividades tales como el PROFIMYPE (Programa de Garantías) de AMPYME, lo que les permite dar una cobertura mas amplia del sector, con menor riesgo y, por ende, menor costo para los usuarios.

El PROFIMYPE beneficia a emprendedores o dueños de micros o pequeñas empresas con garantías a préstamos para sus negocios. Entre las características del PROFIMYPE se debe mencionar que es un Programa con una asignación de B. 2,500,000 anuales que se utilizan para garantizar hasta un 80% del monto máximo permitido (el monto garantizado no puede superar los B. 25,000).

Cooperativa de Ahorro y Crédito San Antonio - CACSA

La Cooperativa de Ahorro y Crédito San Antonio, R.L., fue fundada en noviembre de 1956, con el objetivo de brindar soluciones financieras integrales a los asociados sobre la base del cooperativismo. Actualmente cuenta con sucursales y agencias en Barú, Boquete, Bugaba, Changinola, Davida, Divala, Panamá (Av. Cuba y Albrook), Santiago y paso Canoas.

CACSA ofrece una cartera amplia de servicios financieros en diversas áreas urbanas de todo el territorio nacional, entre los que se encuentran los créditos, ahorro y seguros.

Entre los servicios de préstamos se pueden mencionar:

- Préstamos de Rápida Recuperación, para atender pequeños problemas personales.



- Préstamo Corriente, para resolver necesidades tales como vacaciones, ayuda familiar, compra de electrodomésticos, reparación de vehículos, etc.
- Préstamos para mejoras y reparación de viviendas, para ampliar o mejorar la vivienda actual.
- Préstamos Agropecuarios, orientados a financiar la producción de los rubros alimentarios de la población.
- Préstamos para actividades comerciales, para capital de trabajo, compra y reposición de activos fijos y construcción de infraestructura.
- Préstamo para la Pequeña y Mediana Empresa, para mejorar el ingreso familiar del asociado e impulsar la generación de empleos.

En todos los casos las garantías pueden ser personales, hipotecarias, pecuarias o de cosecha inmediata.

En lo que se refiere a los servicios de ahorro, CACSA ofrece, Tarjeta de Débito "Clave", Ahorro Corriente Clásica (mínimo de B/. 5.00. para abrir una cuenta) a un interés de 2.75% anual, Ahorro Corriente Avance (mínimo de B/. 1,000.00 para abrir una cuenta) a un interés de 4.00% anual, Ahorro Corriente Master (mínimo de B/. 3,000.00 para abrir una cuenta) a un interés de 5.00% anual, Línea de Crédito Rotativa (CAR), es una línea de crédito anual renovable que permite al asociado disponer de un monto hasta de B/.750.00, según sus ingresos mensuales y capacidad de pago, Forecacsca (Ahorros para Jubilación o Retiros Laborales), en donde el asociado se compromete a ahorrar mensualmente una cantidad superior a B/.5.00, hasta llegar a la edad de jubilación (57 años las mujeres y 62 años los varones), la Cooperativa le paga el 8 % de interés sobre los depósitos que tenga el asociado. Finalizado el contrato por el tiempo pautado se le entrega lo ahorrado más los intereses devengados; y Diversos Planes de Ahorro a Plazo Fijo: Plazo Fijo PIONERO (se inicia con B/.1,000.00), Plazo fijo Flexicacsca (se inicia con B/.10,000.00 en adelante, por un periodo superior a un (1) año) y Plazo fijo Ultracacsca (tiempo mínimo de 25 meses y el monto para apertura del deposito es de B/.25,000.00).

La Cooperativa de Ahorro y Crédito San Antonio también ofrece otro tipo de servicios financieros, entre los que se encuentran la Tarjeta de Crédito VISA/CACSA: CACSA cuenta con su propia tarjeta de crédito (TAVICACO). La solicitud de la tarjeta TAVICACO se puede hacer a través de la recepción en cada punto de venta con una tasa de interés anual de 18%.

En la actualidad supera los 33,000 asociados y, al 30 de Junio de 2006, sus activos reflejan B/. 92.7 Millones, sus pasivos ascienden a B/. 74.7 Millones, su Patrimonio por B/. 18 Millones, los Ahorros captados son por B/. 67.2 Millones y la Cartera de Préstamos asciende a B/. 76 Millones distribuidos de la siguiente manera:



Cuadro 17 – Prestamos CACSA

Tipo de Préstamo	B/.
Personales e Hipotecarios	71,588,286
En Trámite Judicial	3,120,505
Agropecuarios	665,244
Tarjeta de Debito	319,769
Tarjeta VISA	99,761
De Rápida Recuperación	121,738
Préstamos Plan Vehicular	84,698
Total	76,000,001

Fuente: Estimación propia con base en la Memoria Anual de CACSA 2005 y NOTICACSA 2006

Según lo relevado durante la misión, CACSA no tiene ningún producto financiero dirigido a la microempresa, sino que se centra en la atención del segmento de asalariados, es decir, utiliza una metodología de créditos diferentes a la del microcrédito.

En definitiva, lo que se observa en la oferta de servicios microfinancieros urbanos en Panamá es que:

- Existe una reducida cantidad de instituciones de microfinanzas (IMFs). Como se deriva del análisis anterior, existen actualmente unas pocas instituciones con una cartera de microcrédito de un tamaño considerable, estas son Microserfin y Mi Banco, a la vez que este último, por diversos motivos, ha estado incursionando en mercados diferentes a las microfinanzas.
- El Volumen de negocios de las IMFs existentes resulta pequeño en relación el volumen de la demanda de servicios microfinancieros y en relación con IMFs de países similares en donde el mercado de servicios microfinancieros esta mas desarrollado, en donde una IMF puede alcanzar los 60,000 clientes.

Si realizamos el supuesto (a priori falso, pero ilustrativo a los fines del presente estudio) de que no existe superposición de clientes entre las diversas IMFs, es decir, que no comparten clientes, lo que permite sumar las carteras de las instituciones para realizar una (sobre) estimación de la demanda que esta siendo satisfecha, se observa que se estaría atendiendo, como máximo, a unas de 12,095 MyPEs con alrededor de B/. 17.3 Millones cuando la demanda potencial estimada en el capítulo anterior, sería, como mínimo de alrededor de 65,000 MyPEs urbanas por un monto que se ubicaría entre los B. 160 Millones y B. 220 Millones.



Cuadro 18 – Cartera de Instituciones de Microfinanzas en el Área Urbana

Institución	Cartera	
	Balboas	Créditos
Microserfin	4,897,865	5,528
Mi Banco (*)	10,489,800	6,000
COLAC – FINCOLAC	543,134	472
Caja de Ahorros - Microbanca	1,350,000	95
CACSA	----	----
Total	17,280,799	12,095

Fuente: Elaboración propia con base en diversas fuentes de información (Estados Financieros, entrevistas, resultados de los focus groups, etc.)

(*) Incluye créditos no directamente identificables con MyPEs.

- Se observa un alto precio del crédito y una escasa competencia, en parte debido a las dos características señaladas anteriormente. Uno de los principales componentes del precio de los servicios de microcrédito es el costo administrativo que implica manejar una cartera de un número considerable de clientes con préstamos de reducido monto. Además, en gran parte, estos costos son relativamente fijos, es decir, se incrementan menos que proporcionalmente al incrementarse la cartera, esto hace que existan economías de escala en la provisión de microcrédito, lo que permite a la IMF ofrecer mejores precios a medida que se incrementa su volumen de negocios. Al encontrarse tan escasamente desarrollado el mercado de servicios microfinancieros en Panamá, resulta difícil aprovechar estas economías de escala y es en gran parte por esto que se observan altos precios en la provisión de los servicios. Además, la competencia, que, en caso de que se puedan reducir los costos de provisión de los servicios, propiciaría la disminución general de precios en el mercado se encuentra muy poco desarrollada, principalmente porque hasta el momento Panamá no ha sido presentado como un mercado atractivo para las microfinanzas y porque no han existido iniciativas masivas de apoyo a la instalación de oferentes.
- Esta escasamente desarrollada la oferta de otros servicios microfinancieros diferentes de los préstamos en parte debido a que la provisión de estos otros servicios en gran medida aprovecha las economías de escala proporcionadas por el desarrollo del mercado de crédito, es decir, una vez que se bancariza un cliente inicialmente mediante el crédito, resulta relativamente simple colocar otros servicios microfinancieros tales como el ahorro, el leasing, el factoring, los microseguros, etc.



V.2 La Oferta de Servicios Microfinancieros en el Área Rural

En el área rural existen diversos tipos de instituciones que operan en microfinanzas, desde un banco estatal, como es el Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA), organizaciones sin fines de lucro, como Pro Caja, cooperativas de ahorro y crédito, como la Cooperativa de Servicios Múltiples Juan XIII y otros fondos, como el resultante del Programa ProDarién.

Banco de Desarrollo Agropecuario - BDA

El Banco de Desarrollo Agropecuario fue fundado mediante la Ley número 13 del 25 de enero de 1973 como entidad estatal de financiamiento a pequeños y medianos productores agropecuarios.

El BDA fue concebido como “brazo financiero” del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) y, por tanto, como instrumento de apoyo de la política gubernamental y no como institución financiera por lo que no cuenta con licencia bancaria, lo que le impide captar depósitos del público. Como consecuencia de esto, a diferencia de los bancos privados, el BDA no es supervisado por la Comisión Bancaria Nacional sino por la Contraloría General de la República.

El BDA dispone de 9 oficinas regionales y 34 sucursales repartidas por todas las provincias del país, en las que como mínimo se desempeñan un administrador de agencia, un contable y un cajero.

Los beneficiarios de crédito del BDA son los productores agropecuarios micro (de subsistencia), pequeños (con activo total menor o igual a B/.50,000.00), medianos (cuyo activo total sea de B/.50,001.00 hasta B/.150,000.00) y grandes. Otros sujetos de créditos para el BNA son las organizaciones de productores, municipalidades, juntas comunales, etc.

Entre las diversas líneas de financiamiento del BDA (el BDA les ofrece préstamos de Capital de Trabajo, de Refaccionarios O De Capital Fijo, Inmobiliarios, etc.) se encuentra una línea de Microcrédito, dirigida a los micro-empresarios (producción de subsistencia) que no tiene acceso a los canales de comercialización, ni al crédito de entidades financieras, que consiste en préstamos de hasta B/. 4,000.00.

Como requisito, se exige que el productor tenga derechos posesorios para utilizarlos como garantía de respaldo al crédito, o que usen tierras alquiladas dedicadas a la explotación agropecuaria.

Los intereses en la actividad agropecuaria son fijados por el Comité Ejecutivo del BDA, dentro de los lineamientos de la Superintendencia de Bancos. Actualmente el interés preferencial que cobra el BDA a sus prestatarios es del 6.0% anual para préstamos de hasta B/.25,000 que apliquen programas de de modernización agropecuaria, y de 7.5% para los préstamos regulares.



Al 31 de Octubre de 2005, el BDA cuenta con una cartera total de B/.90,898,000 colocada en algo más de 13,800 créditos. Según la información recolectada durante la misión mediante entrevistas con representantes de la entidad se pudo estimar que actualmente el BDA tendría una cartera de aproximadamente B/. 14,470.747, colocados en unos 5,119 créditos, atendiendo a microempresas rurales.

Un hecho destacable que se ha podido relevar durante la misión respecto del rol del BDA en el financiamiento de MyPEs rurales es exceso de burocracia que suele existir en el tratamiento de las solicitudes. En otros estudios se ha estimado que entre la presentación de la solicitud crediticia, la concesión del crédito, la puesta a disposición del importe y el desembolso transcurren en promedio 166 días. Este trámite extremadamente largo e imprevisible implica que el prestatario debe presentar su solicitud crediticia medio año previo al momento que desee realizar su inversión. En la práctica, los clientes del BDA, cuya solicitud tiene posibilidades de éxito, buscan recursos de otras fuentes más ágiles, algunas veces incurriendo con ello en costos adicionales de transacción.

Asociación para el Desarrollo de las Cajas Rurales - PROCAJA

Se inició en Julio de 1996, como una asociación privada sin fines de lucro, con el Programa de Cooperación con el Fondo de Emergencia Social (PROCOOFES), con participación del Gobierno panameño y la Comunidad Económica Europea (CEE). Pro Caja opera principalmente en las provincias de Veraguas y parte de Herrera, Los Santos, Coclé y el oriente Chiricano

La forma que tiene Pro Caja de hacer llegar el servicio es a través de las cajas rurales, que funcionan como sucursales descentralizadas, ubicadas en las áreas rurales donde viven los usuarios de los servicios. Actualmente están operando ocho cajas rurales, (en Mariato, San Francisco, Ocú, Atalaya, Los Pozos, Calobre, Las Palmas y Soná).

Pro Caja ofrece tanto créditos como ahorro. En cuanto al crédito, los usuarios son asociados, a una tasa de interés comercial, de acuerdo a las características del préstamo, se utiliza una metodología de grupos solidarios (formado por entre tres y siete personas, agrupados libremente, pasando por un proceso de verificación de referencias morales y crediticias dentro y fuera de la comunidad donde residen) con garantía solidaria, prendaria, hipotecaria o fiduciaria. Esto muestra que PROCAJA ha desarrollado una tecnología crediticia; adaptando sus servicios financieros a las condiciones y características de la población rural de Panamá.

En cuanto al ahorro, ofrece tres planes, de navidad, Corriente o libre (a un 4% anual de interés) y el Fondo de garantía, (al 5% de interés anual).

Actualmente Pro Caja Rural tiene un cartera de alrededor de B/. 309,000 colocados en unos 1,500 créditos y cuenta con casi 3,000 asociados.



Cuadro 19 – Cartera Activa de Pro Caja

Promotor	Cartera activa B/.	Préstamo Promedio B/.
Mariato	26,683	204
Ocú	63,398	193
San Francisco	12,378	158
Atalaya	53,007	205
Las Palmas	16,737	146
Calobre	27,519	156
Los Pozos	85,554	194
Soná	23,952	127
Total	309,228	207

Fuente: sitio web de Pro Caja – www.procaja.org

PROCAJA atiende especialmente al segmento de mercado con ingresos más bajos en el sector rural, donde predomina la producción agropecuaria de subsistencia con poca incidencia en el mercado nacional, pequeñas tiendas, comercios locales, actividades económicas informales y de corta duración, altamente riesgosas y de baja rentabilidad. Tal como lo demuestran sus estudios, el 80% de los asociados de PROCAJA tienen ingresos menores a mil novecientos noventa y nueve dólares al año; un 16% está en el rango de menos de dos mil novecientos noventa y nueve dólares y un 4% están sobre estos niveles de ingresos al año.

A su vez, el 40% de los asociados de PROCAJA son mujeres; la categoría “amas de casa” representa el 30% (1.042) del total; sin embargo, también hay mujeres en las otras categorías de los asociados atendidos en todo el período; a estas mujeres emprendedoras se les ha prestado el 41.4% de la cartera desembolsada al 31 de mayo de 2005.

Cooperativa de Servicios Múltiples Juan XIII

Fue creada en enero de 1966, como una respuesta al trabajo que había iniciado CEPAS (Centro de Estudios, Promoción y Asistencia Social), como una alternativa promovida por la Iglesia Católica, para hacer frente a la situación de marginalidad social, económica y cultural de la provincia de Veraguas. Parte del trabajo consistió en la detección de líderes naturales de las comunidades e incorporación de los mismos grupos cooperativos que luego fueron capacitados. Estos líderes, se han constituido en la piedra angular del desarrollo socioeconómico de la Cooperativa, siendo éstos o sus descendientes los que hoy día dirigen y administran las actividades de la Cooperativa. Tiene como objetivo principal lograr la capacidad de competir, alcanzando niveles razonables de rentabilidad con la participación de la membresía.



Actualmente cuenta con 3,420 asociados de los cuales 2,185 son hombres y 1,235 son mujeres. Las personas que deseen asociarse a la Cooperativa JUAN XXIII, R.L. deben cumplir con los siguientes requisitos, entre otros, participar del seminario para aspirantes, presentar dos (2) fotografías tamaño carné y una (1) copia de la cédula de identidad personal, referencias del presidente y el secretario del capítulo al que desea pertenecer y pagar un monto de B/.20.00.

Entre los beneficios para los asociados se incluyen la cobertura de costos de medicamentos y laboratorios, de lentes, hospitalización, atención médica, becas de estudio, gastos funerarios y los servicios financieros, para los cuales el asociado debe haber pagado un mínimo de B/.90.00 (o dólares) en aportaciones y tener un año de pertenecer a la organización.

Los Servicios que brinda incluyen la compra y venta de mercancía en general, producción de alimentos balanceados para alimentación animal, procesamiento y venta de productos avícolas, centro de reproducción e incubación de huevos fértiles, y servicios de ahorros y préstamos.

Actualmente la cartera de la Cooperativa Juan XIII asciende a la suma de B/. 4,356,360, colocada en 3,439 prestatarios, lo que arroja un crédito promedio de B/. 1,266. Lo que resulta difícil estimar es que volumen de estos servicios corresponde a microcrédito y que volumen corresponde a otros servicios financieros como por ejemplo créditos a asalariados.

Institución para el Desarrollo Económico Auto-Sostenible – Fundación IDEAS

El objetivo general de la Fundación IDEAS es Promover el Desarrollo Transformador Sostenible en las comunidades marginadas de Panamá con valores Cristianos, para lo cual cuenta con programas de Desarrollo Rural Sostenible (Agricultura Sostenible, Salud Rural, Capacitación y Desarrollo Comunitario) y de Desarrollo Económico (Microfinanzas y Gestión Empresarial). Los grupos metas con las Comunidades marginadas, Familias, Empresarios de la microempresa, Pequeños productores, etc.

La Fundación IDEAS tiene nivel de cobertura nacional con prioridad en Veraguas, Comarca Ngöbe-Buglé, Áreas marginadas de provincias Centrales, Áreas marginadas de Chiriquí y Bocas del Toro (incluye: región Teribe), Darién (Comarca Emberá Wonnán).

En lo relativo a financiamiento, el Programa de Desarrollo Económico (1995-2006), que cubre la provincia de Veraguas y que tiene algunos beneficiarios en las provincias de Coclé y Herrera, otorga financiamiento a las familias e individuos que no tienen acceso a la banca tradicional, mediante metodologías de financiamiento individual y grupos productivos. Los montos se ubican entre los B/. 250.00 y B/. 2,000.00.

El Fondo de la Fundación IDEA proviene principalmente de donaciones de Visión Mundial, intereses generados por el crédito, apalancamiento del Programa de Desarrollo Rural y Préstamo del Fondo de Inversión Social.



Entre 1996 y 2006 se han otorgado 1,056 préstamos (mujeres el 32% y el 68%) y se han desembolsado: B/.1,338,821.27. La Cartera vigente al 2006 es de B/.130,077.17 colocada en unos 200 clientes activos.

ProDarién

El Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible de Darién (ProDarién), ejecutado a través del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) estaba financiado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y administrado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Panamá. ProDarién inició sus actividades en 1997 y tenía prevista su finalización en octubre del 2002, pero se ha ido extendiendo hasta mayo del 2006.

Los beneficiarios eran los pequeños productores, indígenas y afrodaríenitas, que viven en el área del proyecto, cuyos ingresos sean fundamentalmente de origen agropecuario y que trabajen la tierra familiarmente.

ProDarién contaba con los siguientes componentes:

1. Desarrollo de las organizaciones de los beneficiarios
2. Manejo y Aprovechamiento de Los Recursos Naturales
3. Apoyo a las actividades generadoras de ingreso
4. Administración y manejo del proyecto

A los fines del presente estudio, se analizará brevemente el componente de Apoyo a las Actividades Generadoras de Ingreso, en el marco del cual se crearon diversos fondos para financiar actividades específicas. Entre otros, se crearon y operaron los Fondos Comunales y de Mercadeo orientados a promover capital de inversión y operación para actividades generadoras de ingreso a la vez que se fortalecía la comunidad mediante la misma administración del fondo y se creaban las bases para la sostenibilidad del mismo.

Con respecto a los Fondos Comunales, a 2003, último dato con que se cuenta oficialmente, se han beneficiado 27 comunidades y se ha capacitado a 8 asociaciones para administrar fondos. Hasta esa fecha se han colocado B/. 174,394.10 en las 27 asociaciones financiando 500 proyectos para a un total de 979 productores.

Con relación a los Fondos de Mercadeo, a 2003, se han capitalizado 5 asociaciones: PROTUQUEZA, TRA, APID, Sambú y Capetuirá y se han desembolsado B/. 41,627.51 a las Asociaciones, para el proceso de comercialización.

Según lo manifestado por la administradora de ProDarién en el marco de la presente consultoría, actualmente los fondos que están siendo administrados por las organizaciones locales ascenderían a aproximadamente B/. 600,000, mediante los cuales se atiende a casi 2,000 personas con créditos de, en promedio, alrededor de B/. 350.



El Fondo Especial de Compensación de Intereses (FECI)

Una breve consideración final sobre la oferta de servicios microfinancieros en el área rural debe hacerse respecto del Fondo Especial de Compensación de Intereses (FECI) ⁽¹⁾. El FECI, como medida de fomento del gobierno panameño para el sector agropecuario, es un fondo destinado a optimizar el otorgamiento crediticio en beneficio del pequeño y mediano productor agropecuario, aplicando un gravamen sobre los créditos para el comercio y los créditos personales y estableciendo una serie de subsidios hacia el otorgamiento de los créditos destinados al sector agropecuario.

El FECI es sustentado por una “sobretasa” de 1% aplicada sobre todos los créditos al comercio y a todos los créditos personales por montos superiores a B/. 5,000, la que es transferida por las entidades obligadas a su captación a medida que las mismas cobran de sus prestatarios los intereses por el préstamo concedido. Estos recursos son distribuidos hacia el BDA, como aporte al capital y hacia los bancos para el pago de las subvenciones a las tasas de interés de los créditos agropecuarios.

La práctica del FECI de otorgar el subsidio de modo proporcional al monto crediticio implica un desequilibrio en la repartición de beneficios en detrimento de las empresas de menor tamaño relativo, por ser demandantes de menores volúmenes de financiamiento.

A su vez, la sobretasa implica una erogación mayor para el resto de la sociedad y, en especial, para los prestatarios de créditos comerciales y créditos personales.

Ambos factores generan distorsiones en el mercado de servicios financieros (incluidas las microfinanzas tanto en el área urbana como rural) que, a partir de una dedición centralizada, favorecen a ciertos grupos sociales y económicos y desfavorecen a otros.

En conclusión, la oferta de servicios microfinancieros en el área rural de Panamá se caracteriza por:

- La presencia de una reducida cantidad de oferentes de servicios microfinancieros. Actualmente existen pocas IMFs operando solidamente en el área rural, con carteras reducidas, a la vez que se observa que su nivel de cobertura geográfica se focaliza en ciertas áreas específicas; por lo que la oferta de servicios microfinancieros en el área rural de Panamá se puede considerar como en un estado de Prueba Piloto muy incipiente aún.

Aún realizando una estimación muy optimista del nivel de cobertura de los servicios Microfinancieros en el área rural, lo que implica suponer (muy probablemente de forma incorrecta, pero ilustrativa) que, entre otras cosas, toda la cartera de la Cooperativa Juan XII está colocada en microcrédito, obtenemos que, actualmente estarían llegando menos de B/. 20 Millones a alrededor de 12,250 empresas (suponiendo, también muy probablemente de forma inexacta que no existe superposición de clientes entre las entidades).

⁽¹⁾ Un análisis detallado de los efectos del FECI sobre el sistema financiero y sobre las microfinanzas en Panamá se encuentra en el Capítulo VII. Las Políticas y Otras Iniciativas de Apoyo.



Cuadro 20 – Cartera de Instituciones de Microfinanzas en el Área Rural

Institución	Cartera	
	Balboas	Créditos
Banco de Desarrollo Agropecuario	14,470,747	5,119
Pro Caja	309,228	1,500
Cooperativa Juan XXIII (*)	4,356,360	3,439
Fundación IDEAS	130,077	200
ProDarién	600,000	2,000
Total	19,866,412	12,258

Fuente: Elaboración propia con base en diversas fuentes de información (Estados Financieros, entrevistas, resultados de los focus groups, etc.)

- (*) Estimación propia bajo el supuesto (muy probablemente inexacto) de que el total de la cartera de esta cooperativa corresponde a microcrédito, es decir, no tiene préstamos a asalariados u otro tipo de servicio financiero. El objetivo de hacer este supuesto es el de realizar una estimación muy optimista del nivel de cobertura de los servicios microfinancieros en el área urbana para mostrar cual es el nivel de cobertura en el mejor de los escenarios posibles, nótese que el nivel de cobertura real e el área rural sea muy probablemente significativamente inferior al estimado en el presente estudio.

Igualmente, sería importante dejar constancia de que, si excluimos de la estimación las cifras del BDA y si consideramos que el 50% de la cartera de la Coop. Juan XII corresponde a microcrédito, el nivel de cobertura se reduce significativamente con aproximadamente B/. 3.2 Millones en unas 5,400 MyPEs.

- La carencia de tecnologías adecuadas de provisión de servicios microfinancieros específicamente desarrolladas para los ámbitos rurales, entre las que se pueden mencionar los bancos comunales y los grupos solidarios. Aún cuando ciertas iniciativas, tales como Pro Caja (que utiliza el método de grupos solidarios) o ProDarién (que aplicó la metodología de banca comunal), las han desarrollado y aplicado exitosamente, su uso no esta completamente extendido entre las IMF rurales.
- La presencia de ciertas iniciativas estatales que generan distorsiones en el mercado. Las dos principales son el Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA) y el Fondo Especial de Compensación de Intereses (FECI). Mientras que el BDA no logra atender de forma eficiente su grupo meta, con excesiva burocracia y demoras, el FECI establece, de forma centralizada, medidas a favor de grupos específicos y en detrimento del resto de los usuarios del sistema financiero.

V.3 La Oferta de Otros Servicios Financieros a los que acceden las MyPEs

Al no encontrarse con una oferta masiva de servicios financieros directamente dirigidos hacia ellas, las micro y pequeñas empresas se ven obligadas a recurrir a diversas fuentes de financiamientos alternativas, utilizando servicios que han sido pensados y diseñados para grupos metas diferentes y para destinos del dinero diferentes.



Entre los servicios financieros no específicos a los que más acceden las micro y pequeñas empresas, principalmente a través de una persona cercana a la empresa como el propietario o algún familiar asalariado, se pueden mencionar los préstamos personales de los bancos comerciales y las tarjetas de crédito.

Según se pudo relevar durante la misión, desde los bancos comerciales estarían llegando aproximadamente unos B/. 17.5 Millones en forma de financiamiento hacia alrededor de 4,500 micro y pequeñas empresas, de acuerdo al siguiente detalle:

Cuadro 21 – Otros Servicios Financieros a los que acceden las MyPEs

Institución	Cartera	
	B/.	Créditos
BBVA	12,584,000	3,000
Banco Continental	207,000	80
Banco Nacional	44,000	12
Multicredit Bank	4,700,000	1,400
Total	17,535,000	4,492

Fuente: Estimaciones propias con base en entrevistas.

No obstante, es necesario realizar dos aclaraciones: Primero, incluso a las mismas instituciones bancarias les resulta extremadamente difícil estimar que cantidad de su cartera de un tipo de financiamiento específico está siendo utilizada por los microempresarios ya que estos acceden a los mismos de forma encubierta, a través de otra persona, por lo que este monto podría estar subestimado significativamente. Además, un fenómeno que se suele presentar en el sector microempresarial es la propia falta de reconocimiento como tal, es decir, como empresarios, por lo que cuando se les suele preguntar directamente su condición difícilmente se consideran como empresarios sino más bien como desocupados, trabajadores temporales, cuenta propistas, etc. Este fenómeno hace que la subestimación anterior pueda ser aún mayor.

Por otra parte, se debe resaltar que, bajo ciertos criterios, se considera microcrédito a los préstamos hasta B/. 60,000 por lo que la cifra mencionada puede estar sobre estimada.

En lo que se refiere a tarjetas populares, la cartera total, según la superintendencia de Bancos, a Junio de 2006 ascendía a aproximadamente unos B/. 436 Millones. Las que presentan mayor volumen de negocios son la Visa Amiga Machetazo de Banco UNO, la Citibank Visa. Visa del HSBC y la Visa Access Clásica de Banitsmo, aunque, por la información relevada durante las entrevistas, el Citibank, por las propias características del banco, es el que menor llegada tendría sobre la microempresa.



Cuadro 22 – Saldos en Tarjetas de Crédito al 30/6/06

Bancos del sistema	Cartera (Mill de B/.)
Banco Uno, S.A.	119,866
Citibank, N.A.	71,690
HSBC Bank (Panamá), S.A.	65,781
Primer Banco del Istmo, S.A. BANISTMO	52,265
Banco General, S.A.	33,664
ST. Georges Bank	27,004
Banco Continental de Panamá, S.A.	25,392
Banco Cuscatlán de Panamá, S.A.	15,057
Global Bank Corporation	13,575
Credicorp Bank, S.A.	12,171
Total	436,465

Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Bancos a Junio 2006.

La VISA Amiga Machetazo de BANCO UNO es la tarjeta más accesible del mercado. Para su obtención se requiere: en caso de ser trabajador independiente: Presentar los pagos originales y declaraciones de renta, presentar un estado bancario con movimientos de los últimos 3 meses y copia de la cédula de identidad. Para los asalariados, salario mínimo de B/. 350, Presentar Ficha de la C.S.S. y Cuatro meses laborando o comprobante de continuidad.

La obtención de la Citibank VISA requiere, para los asalariados, la presentación de la carta de trabajo, copia de la cedula de identidad y de la ficha de seguro social, recibo de un servicio público y el abono de una tasa de 19.8% en Visa Centenario; mientras que para los independientes requiere la presentación de copia de 3 últimas declaraciones y recibos de pagos de renta y copia de la cédula.

Los aspirantes a la Visa Access Clásica de Banitsmo deben demostrar un ingreso Individual de \$200 balboas quincenales, deben presentar Fotocopia de la cédula y última ficha del Seguro Social, Fotocopia del último recibo de luz, agua o teléfono, Dos (2) cartas de descuentos firmadas en blanco, Dos (2) referencias personales y Carta autorizando la solicitud de referencias de crédito (APC)

Como puede observarse a partir de estos tres ejemplos, en general, los requisitos exigidos por los bancos para las tarjetas de crédito son similares: un mínimo de ingreso, copia de los recibos de sueldos para los asalariados y de los pagos de rentas para los independientes.

En cuanto al volumen de servicios financieros de tarjetas de crédito que son utilizados por las micro y pequeñas empresas, al igual que en el caso de los préstamos personales de las entidades bancarias, resulta sumamente difícil realizar una estimación sólida. Lo que sucede principalmente por la dificultad que existe para conocer el verdadero destino de la tarjeta y el usuario final de la misma.



No obstante y aún cuando existen diferencias considerables según la entidad específica, una estimación conservadora podría indicar que, en general, el 20% de los usuarios de tarjetas de crédito podrían ser micro y pequeños empresarios.

Dejando constancia de que la falta de información dificulta seriamente la estimación y basados en la tasa anterior, se podría concluir que el volumen de fondos que llegan a las MyPEs a través de las tarjetas de crédito podría rondar los B/. 87 Millones.

V.4 El Fondo para las Instituciones Microfinancieras (Banca de 2° Piso)

No existe en Panamá un sistema de refinanciamiento específico para las instituciones dedicadas a las microfinanzas, las que, por las mismas características de los servicios que proveen, requieren ciertas particularidades en los fondos que toman para colocarlos en el mercado.

Aunque esto restringe significativamente las posibilidades de crecimiento de las IMF's que operan en Panamá, éstas han logrado, con desigual éxito, acceder a diversas fuentes de fondos, entre las principales se encuentran la captación de ahorros en el caso de tener la licencia para hacer y fondeo provisto por diversas entidades como el Banco Nacional de Panamá y los Organismos de Cooperación Internacional.

Captación de Ahorros

La principal fuente de fondeo para las entidades constituidas como bancos de microfinanzas (MiBanco y recientemente Banco Delta) es la captación de ahorros del público a tasas que rondan entre el 3% y el 5%. Esto se observa principalmente en MiBanco, el que tiene ya un tiempo de operación considerable como tal, mientras que Banco Delta, el que se constituyó como Banco de Microfinanzas hace solo unos meses (3 de julio de 2006)

Para mostrar el nivel de esto, es necesario destacar que los depósitos de clientes de MiBanco ascienden, a marzo de 2006, a B/. 10,281,757, el 69.24% del total de pasivos y patrimonio de los accionistas de la entidad. Estos depósitos se componen en alrededor de una 15% por depósitos de ahorro y en alrededor de un 85% por depósitos a plazos.

La captación de ahorros también es una fuente de fondeo importante para las Cooperativas de Ahorro y Crédito. Por ejemplo, CACSA, según su memoria anual 2005, a esa fecha cuenta con casi B/. 63.9 Millones en depósitos de sus asociados, lo que constituye mas del 92% del total de pasivos (B/. 69.5 Millones), siendo que los préstamos por pagar constituyen menos del 3% del total de pasivos.



Banco Nacional de Panamá

El Banco Nacional de Panamá (BNP), que es una entidad autónoma del Estado con patrimonio propio, se crea por las leyes 74 de 1904, 27 de 1906, 6 de 1911, 11 de 1956 y se reorganiza por la ley 20 de 1975.

Es un Banco oficial con personería jurídica propia y autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, sujeto a la vigilancia del Órgano Ejecutivo y de las entidades supervisoras correspondientes. Actualmente el BNP tiene 62 sucursales a nivel nacional, 117 cajeros automáticos y 2,405 funcionarios.

Según la escasa información recopilada, se observa que el BNP ha colocado fondos en Microserfin con las siguientes características:

- financiamiento destinado al otorgamiento de préstamos a PYMES,
- con plazo de repago de cinco (5) años, revisable cada año y prorrogable tres (3) años adicionales,
- capital pagadero en 10 pagos semestrales y los intereses en forma mensual.
- a una tasa de interés de 7% anual fija,
- con garantía de segunda hipoteca, anticresis y seguros de las hipotecas de préstamos vigentes no contaminados por el 125% del monto del préstamo suscrito.

Actualmente el BNP tiene colocados en Microserfin B/. 220,000 en esas condiciones pagaderos hasta el 15 de septiembre de 2008.

Organismos de Cooperación Internacional ⁽¹²⁾

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

El BID ha colocado dos préstamos en Microserfin, el primero fue por el monto original de B/.500,000, con vencimiento en el 2035, con las siguientes características:

- fondos destinados al financiamiento de las necesidades de capital de trabajo y adquisición de activos fijos de pequeños y micro empresarios ubicados en las ciudades de David, Santiago, Las Tablas, Chitré, Penonomé y Aguadulce.
- comisión de 1% anual,
- pagos semestrales a partir de noviembre de 2005 por B/.8,353.

Actualmente, se encuentran aún en Microserfin B/. 491,666 de este préstamo

⁽¹²⁾ Por la escasez de información al respecto, para establecer las condiciones sobre los fondos que los donantes colocan en IMFs de Panamá se utiliza la información consignada por Microserfin en sus Estados Contables a diciembre de 2005.



El segundo prestamos del BID a Microserfin fue el monto original de B/. 500,000 (de los cuales Microserfin aún conserva B/. 349,985), con vencimiento el 6 de septiembre de 2026 y las siguientes características:

- financiamiento destinado a promover el desarrollo de micro empresarios de bajos ingresos ubicados principalmente en Panamá, Colón, David y Chitré.
- pagadero mediante 60 cuotas semestrales consecutivas e iguales;
- una comisión de 1% anual.

Fondo Español de Microfinanzas

Microserfin ha recibido un préstamo original del Fondo Español de Microfinanzas por la suma de US\$ 2,450,867 (2,704,554 Euros) otorgado el 17 de diciembre de 2001, con vencimiento en febrero de 2012 y con las siguientes características:

- diez (10) años plazo con cinco (5) años de gracia a pagos de capital e intereses,
- pagadero mediante cinco (5) letras anuales de US\$ 490,173 a partir del año 2008.
- a una tasa de interés anual de 1%,
- a una comisión de 6% para un fondo de asistencia técnica;
- contra garantía sobre los bienes presentes y futuros de la Compañía.

Actualmente, Microserfin conserva los B/. 2,450,867 por no haber finalizado aún el período de gracia.

Fondo de Inversión Social (FIS)

El FIS colocó en Microserfin una línea de crédito por la suma de B/.1,000,000 pagaderos a partir de mayo de 2004, bajo las siguientes condiciones:

- pagaderos mediante un pago inicial de B/.40,000 y cuatro (4) pagos anuales de B/.240,000, lo que, en mayo de 2005 fue modificado de la siguiente forma: El saldo restante de B/.720,000 pagadero en pagos mensuales de B/.30,000 iniciando en Junio 2005 y finalizando en Mayo de 2007.
- a una tasa de interés anual de 4.75%,
- una comisión de 1% por cada desembolso,
- garantizado por la cartera activa de sub-préstamos hasta por el 125% del capital adeudado, con fianza de cumplimiento hasta por el 20% del capital adeudado y pagarés hasta por la suma de B/.500,000.

A Diciembre de 2005, el saldo del préstamo en Microserfin asciende a B/. 510,000



Corporación Andina de Fomento (CAF)

Microserfin recibió de la CAF un préstamo originalmente por la suma de B/.100,000, con vencimiento en Octubre de 2006, con las siguientes características:

- pagadero en pagos semestrales por B./50,000 más intereses.
- a una tasa de interés de LIBOR + 2.30%,

A diciembre de 2005, Microserfin conserva B/. 100,000 de estos fondos.

En definitiva, Microserfin, única IMF para lo cual se cuenta con la información detallada sobre captación de fondos diferentes al ahorro, ha recibido mas de B/. 4 Millones, de los cuales, alrededor del 5% provienen del BNP y los restantes 95% de cooperantes internacionales, según el detalle indicado en el siguiente cuadro:

Cuadro 23 – Fondeo de Microserfin

Cooperante	B/.	Participación (%)
Banco Nacional de Panamá	220,000.00	5.3%
Banco Interamericano de Desarrollo – Préstamo 1	491,666.00	11.9%
Banco Interamericano de Desarrollo – Préstamo 2	349,985.00	8.5%
Fondo Español de Microfinanzas	2,450,867.00	59.5%
Fondo de Inversión Social	510,000.00	12.4%
Corporación Andina de Fomento	100,000.00	2.4%
Subtotal (capital)	4,122,518.00	100%
Intereses	24,414.00	
Total (capital e intereses)	4,146,932.00	

Fuente: Notas a los Estados Financieros de Microserfin – 31/12/2005.

V.5 Conclusiones

Al igual que lo hallado en el análisis de la demanda, la principal conclusión que se debe extraer hasta el momento es la ausencia de información sobre el sector, esto incluye información sobre las instituciones, los servicios, el nivel de cobertura sobre el grupo meta, etc. lo que genera diversos efectos. En primer lugar se debe recurrir a fuentes de información alternativa, no siempre confiables y en muchos casos discrecionales, con criterios diferentes, es decir, se recopila información difícil de unificar. Por otra parte, al contar con escasa información confiable, se dificulta el seguimiento de la actividad micro financiera, lo que impide estimar los verdaderos efectos de las medidas.

El segundo hallazgo destacable lo constituye el hecho de que en Panamá no existe un sistema de refinanciamiento para las IMFs, que opere de acuerdo a sus necesidades específicas, las que surgen principalmente por el tipo de actividad particular que realizan. De esta forma, se ha podido observar que las IMF deben recurrir a préstamos



hipotecarios o directamente a donantes para obtener fondos, sin que exista un ente que sistematice la intervención en las microfinanzas desde un nivel de segundo piso, centralizando los recursos, estableciendo un esquema específico para estas instituciones y líneas con condiciones adecuadas.

Con respecto a la oferta de mercado de servicios microfinancieros, en Panamá existen dos realidades, con ciertos aspectos en común (como es la falta de mecanismos de fondeo) pero también con marcadas diferencias, estas dos realidades son las correspondientes a las áreas urbanas y rurales.

En el área urbana se observa principalmente que:

- Existe una escasa cantidad de IMFs. En el área urbana, existen actualmente solo dos instituciones de tamaño considerable (Microserfin y Mi Banco). No obstante, durante la realización de la presente consultoría se pudo constatar que existen otras instituciones interesadas en proveer servicios microfinancieros, como Banco Delta, HSBC a través de Financomer, Banco Azteca, etc. aunque todas estas iniciativas se encuentran aún en la etapa de proyección.
- El Volumen de negocios de las IMFs existentes es muy pequeño. Las 4 o 5 instituciones dedicadas a las microfinanzas en el área urbana reúnen una cartera total de alrededor de B/. 17.3 Millones distribuida en alrededor de 12,000 MyPEs, lo que resulta muy reducido no solo en relación con el tamaño del sector MyPE y el volumen de su demanda de servicios microfinancieros, sino también en relación con IMFs de países similares en donde el mercado de servicios microfinancieros está más desarrollado.
- Se observa un alto precio del crédito y una escasa competencia, lo que se explica en gran parte porque las IMFs no han alcanzado un volumen de cartera tal que les permita aprovechar economías de escala, especialmente en lo que respecta a los costos administrativos, y reducir el precio de los servicios. A su vez, la escasa competencia no propicia la reducción de precios de mercado.
- Finalmente, se observa un escaso desarrollo de la oferta de otros servicios microfinancieros diferentes de los préstamos, tales como ahorro, el leasing, el factoring, los microseguros. Esto se explica, al menos en parte, por la reducida escala de operaciones de las IMFs existentes y, derivado de esto, la incapacidad para aprovechar economías de escala que se generan con el incremento del volumen de negocios.

Por su parte, en el área rural, se observa principalmente que:

- Existen muy pocos oferentes de servicios microfinancieros. Actualmente existen pocas IMFs operando en el área rural (2 o 3 instituciones activas), con carteras reducidas que, además de ser significativamente menor a la de las IMFs urbanas, está concentrada geográficamente por lo que el nivel de cobertura



sobre el grupo meta es aún menor que en el área urbana. Según nuestras estimaciones mas optimistas, en el área rural estarían llegando alrededor de B/. 19,800,000 a unas 12,000 MyPEs, lo que incluye B/. 14.5 Millones colocados en 5,119 MyPEs del BDA. Si consideramos las instituciones microfinancieras con cierta autosostenibilidad o al menos con perspectivas de sostenibilidad, la oferta de servicios microfinancieros en el área rural de Panamá se puede considerar como en un estado de Prueba Piloto.

- La carencia de tecnologías adecuadas de provisión de servicios microfinancieros específicamente desarrolladas para los ámbitos rurales, entre las que se pueden mencionar los bancos comunales y los grupos solidarios. Aún cuando ciertas IMF han aplicado exitosamente algún método, su uso no esta completamente extendido entre las IMF rurales.
- La existencia de intervenciones estatales que generan distorsiones en el mercado, como son el Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA) y el Fondo Especial de Compensación de Intereses (FECI); el primero por sus dificultades para atender de manera eficiente al grupo meta y el segundo por el establecimiento, de manera centralizada, de medidas intervencionistas sectoriales que favorecen a ciertos grupos en detrimento de otros.

Finalmente, aún a pesar de la falta de información confiable sobre el sector, con la información disponible se puede estimar en grandes números el volumen de financiamiento que llega al sector MyPE mediante las diversas instituciones que operan en áreas urbanas y rurales y la cantidad de empresas atendidas, lo que se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro 24 – Cartera Total de las IMFs

ENTIDAD	Área Urbana		Área Rural	
	B/.	# créditos	B/.	# créditos
Microserfin	4,897,865	5,528		
Mi Banco	10,489,800	6,000		
COLAC - FINCOLAC	543,134	472		
Caja de Ahorros - Microbanca	1,350,000	95		
BDA			14,470,747	5,119
Pro Caja			309,228	1,500
Cooperativa Juan XXIII			4,356,360	3,439
Fundación IDEAS			130,077	200
ProDarién			600,000	2,000
Total	17,280,799	12,095	19,866,412	12,258

Fuente: Estimación propia.



Este escaso desarrollo de la oferta de servicios Microfinancieros hace que muchas micro y pequeñas empresas deban recurrir a servicios financieros que no están específicamente diseñados para atenderlas, como son los préstamos personales y las tarjetas de crédito, a los que acceden de manera indirecta, a través de una persona, que puede ser el propietario o un familiar suyo asalariado. Considerando que existe una seria deficiencia de información al respecto, en el presente estudio se ha estimado que el volumen de financiamiento que estaría llegando por estos canales al sector de la MyPE rondaría los B/. 104.5 Millones, de los cuales alrededor de B/. 87 Millones provendrían de las tarjetas de crédito y B/. 17.5 Millones de los bancos comerciales en la forma, principalmente, de préstamos personales.



VI. EL MERCADO DE SERVICIOS MICROFINANCIEROS

En resumen, el mercado de servicios microfinancieros de Panamá, según nuestras estimaciones, se caracteriza por una demanda compuesta por cerca de 135,000 empresas, distribuidas de forma relativamente equitativa entre el área urbana y rural, y cuya necesidad de financiamiento total se ubicaría entre los B./ 230 Millones y B./ 305 Millones.

Por otra parte, en la oferta de servicios microfinancieros se observa por cierta diferenciación entre el área urbana y rural. En las zonas urbanas, existen pocas IMF, con cartera de reducido volumen y con poca diversidad de servicios, lo que se traduce en una escasa competencia y precios altos de los servicios.

En las zonas rurales la situación de la oferta es menos alentadora, existen pocas IMFs, de menor tamaño aún que las urbanas y con carteras pequeñas y concentradas geográficamente. También se observa que la tecnología necesaria para atender a las MyPEs rurales no está masivamente expandida entre estas IMFs.

Ambos hechos indican que existe actualmente en Panamá una importante demanda de servicios microfinancieros insatisfecha. En lo que se refiere al microcrédito, se han planteado tres potenciales escenarios de demanda: Baja, Media y Alta. Como puede observarse en los cuadros siguientes, en cualquiera de los casos la demanda insatisfecha es de magnitud considerable: de B/. 191 Millones en el caso del escenario de demanda baja, de B/. 230 Millones en el escenario de demanda media y B/. 268 Millones si la demanda fuera alta.

Adicionalmente, es necesario resaltar que, como se ha mencionado en el Capítulo IV, en países en donde el mercado de servicios microfinancieros está más desarrollado, la demanda está compuesta por entre 20 y 28% del universo MyPEs, lo que, según nuestras estimaciones, equivaldría a aproximadamente unas 130,000 empresas en Panamá.

Nótese entonces que, más allá del nivel de demanda que se suponga y realizando el supuesto (muy probablemente falso) de que no existe duplicación de clientes entre los oferentes, la cantidad de MyPEs que, queriendo adquirir financiamiento y aún estando dispuestas a pagar el precio de mercado, no pueden acceder al mismo es de alrededor de 110,000 empresas, más del 80% de las empresas que componen la demanda potencial, estimadas en 134,000.

Siguiendo este razonamiento, la oferta urbana satisface aproximadamente el 81% de las MyPEs que demandan financiamiento mientras que la oferta rural se ubica en el 82% de las empresas que demandan financiamiento.

En cuanto a los demás servicios microfinancieros, se presume que existe una importante demanda insatisfecha, pero su cuantificación resulta difícil principalmente por las preferencias empresariales de estos otros servicios microfinancieros como el leasing, el ahorro, los seguros, etc., difícilmente se manifiestan con la frecuencia y facilidad con que lo hace la necesidad de



financiamiento, a la vez que no existe información de otras fuentes a la que se pueda recurrir.

No obstante, se puede asumir que existe una importante demanda insatisfecha por dos motivos, por un lado, en países en donde el nivel de desarrollo de las microfinanzas es más avanzado tienen amplios mercados, los que en gran medida se abren a partir del microcrédito, es decir, la bancarización del cliente, y por otra parte, a excepción de algunas IMF casi no existe oferta de estos otros servicios microfinancieros, por lo que difícilmente estén cubriendo alguna porción importante de demanda.

Cuadro 25 – Brecha entre Oferta - Demanda Urbana de Microcrédito

Concepto		Urbana			
		MyPEs (#)	Esc 1 - Dem Baja (B/.)	Esc 2 - Dem Media (B/.)	Esc 3 - Dem Alta (B/.)
Demanda		65,865	163,721,703	191,008,653	218,295,603
Oferta		12,095	17,280,799	17,280,799	17,280,799
Brecha	Absoluta	53,770	146,440,904	173,727,854	201,014,804
	Relativa (*)	81.6%	89.5%	91.0%	92.1%

Fuente: Elaboración propia

(*) Porcentaje sobre la demanda total

Cuadro 26 – Brecha entre Oferta - Demanda Rural de Microcrédito

Concepto		Rural			
		MyPEs (#)	Esc 1 - Dem Baja (B/.)	Esc 2 - Dem Media (B/.)	Esc 3 - Dem Alta (B/.)
Demanda		68,710	65,295,766	76,178,394	87,061,022
Oferta		12,258	19,866,412	19,866,412	19,866,412
Brecha	Absoluta	56,452	45,429,354	56,311,982	67,194,610
	Relativa (*)	82.2%	69.6%	73.9%	77.2%

Fuente: Elaboración propia

(*) Porcentaje sobre la demanda total

Cuadro 27 – Brecha entre Oferta - Demanda Total de Microcrédito

Concepto		Consolidado (Urbana + Rural)			
		MyPEs (#)	Esc 1 - Dem Baja (B/.)	Esc 2 - Dem Media (B/.)	Esc 3 - Dem Alta (B/.)
Demanda		134,575	229,017,469	267,187,047	305,356,625
Oferta		24,353	37,147,211	37,147,211	37,147,211
Brecha	Absoluta	110,222	191,870,258	230,039,836	268,209,414
	Relativa (*)	81.9%	83.8%	85.1%	87.8%

Fuente: Elaboración propia

(*) Porcentaje sobre la demanda total



Como puede observarse, la brecha entre oferta y demanda de microcrédito es de una magnitud considerable. Según la información que se ha podido recopilar durante la misión, una porción importante de esta brecha estaría siendo cubierta por otros servicios financieros (no diseñados específicamente para atender a las MyPEs) como las tarjetas de crédito, mediante las cuales estarían llegando alrededor de B/. 87 Millones al sector, y los bancos comerciales, los que proveerían unos 17.5 millones a una 4,500 MyPEs por medio de sus servicios de crédito.

Finalmente, la oferta de servicios microfinancieros enfrenta un reto adicional relacionado con la dificultad para obtener líneas de fondos en condiciones apropiadas para la actividad microfinanciera. Solo como ejemplo, nótese que las dos principales instituciones microfinancieras, Mibanco y Microserfin, obtienen su fondeo casi completamente de ahorros públicos el primero (por contar con la licencia de Banco de Micro Finanzas) y del BNP y los cooperantes el segundo, siempre estableciendo negociaciones particulares con cada uno y, en algunos casos, contra garantía de los bienes de la institución.



VII. LAS POLÍTICAS Y OTRAS INICIATIVAS DE APOYO

Las principales iniciativas actuales de fomento a las microfinanzas en Panamá, además de la Ley 10 de 2002, en donde se crea la figura de Banco de Microfinanzas, son el establecimiento del Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA), el Fondo Especial de Compensación de Intereses (FECI), iniciativas aisladas de los donantes y el Programa de Financiamiento para Pyme (PROFIPYME) de la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME).

Además, recientemente se ha aprobado el decreto ejecutivo No. 36 del 4 de abril de 2006, "Que crea el Comité Nacional Del Microcrédito".

VII.1 Ley No 10 "Que establece normas son relación al sistema de microfinanzas"

Como se trata con mayor detalle en el Capítulo VIII La Regulación y Supervisión en las Microfinanzas, la Ley 10 (del 30 de enero de 2002) tiene por objetivo fomentar, desarrollar y fortalecer el sistema de microfinanzas, tanto en el área urbana como rural, para lo cual crea la figura de los Bancos de Microfinanzas (BMF). Los BMF son entidades financieras que tienen como objeto principal la canalización de recursos a micro y pequeños prestatarios urbanos y rurales.

Esta ley establece que los BMF deberán organizarse como sociedades anónimas y constituirse con una capital pagado mínimo equivalente de B/. 3,000,000, siendo regulados y supervisados por las Superintendencia de Bancos, en el marco de la Ley 9 de 1998 y sus reglamentos.

Según lo dispone esta ley, los BMF deben mantener una cartera de préstamos no menor al 75% en créditos con garantía personal que no excedan el 1% del patrimonio neto, y en préstamos con garantía específica que no excedan el 3% del patrimonio neto del banco.

De esta forma, se propicia y facilita la constitución de entidades orientadas a las microfinanzas enmarcadas en el ámbito de regulación y supervisión de la Superintendencia de Banco, la que debe velar por la fortaleza del sistema y la protección de los usuarios. Igualmente, gran parte de la normativa aplicable a los BMF es aquella aplicable al sistema financiero tradicional.

Como iniciativa de fomento a las microfinanzas, la creación y regulación de esta nueva figura jurídica especializada y regulada genera un ambiente para fomentar la solides y seguridad del sistema, especialmente para los depositantes.

No obstante, se debe dejar en claro que esto constituye uno de los muchos pilares que resultan necesarios para el fomento de las microfinanzas, los que, adicionalmente, deben estar estrechamente relacionados para lograr su objetivo final.



VII.2 Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA)

El Banco de Desarrollo Agropecuario fue fundado por la Ley número 13 del 25 de enero de 1973 como entidad estatal de financiamiento a pequeños y medianos productores para las diferentes actividades agropecuarias y para proyectos agroindustriales. El BDA no cuenta con una licencia general bancaria y, por tanto, no puede captar depósitos del público, siendo su única actividad es el otorgamiento de créditos al sector agropecuario.

El BDA, concebido como “brazo financiero” del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), no es supervisado por la Comisión Bancaria Nacional, sino que se encuentra bajo la supervisión de la Contraloría General de la República, un órgano del gobierno con un enfoque más orientado hacia el control de la administración pública que al control de actividades bancarias.

Aunque la Contraloría exija formalmente al BDA la presentación de información sobre la situación económico-financiera y el cumplimiento de las reglamentaciones emitidas por el órgano de supervisión bancaria, de hecho dichos requisitos formales no se corresponden con las prácticas bancarias generalmente aceptadas (solo para citar un ejemplo, no se exige la creación de provisiones para los créditos dudosos).

La dimensión de la red de sucursales y del personal también refleja la orientación política del Banco: La red de sucursales (son 9 oficinas regionales, 34 sucursales y 657 empleados) se centra en el mandato político de alcanzar incluso las áreas más remotas y aisladas del país.

Un hecho notable de la organización interna del BDA es que carece de una estructura de incentivos en la que la remuneración esté en función del éxito del banco. El sistema de remuneración contempla solo la formación académica y el tiempo de su permanencia en la institución, dejando de lado la calidad y el monto de su cartera, perdiéndose con ello un importante instrumento para la gestión de la salud de la cartera de la institución.

En cuanto a los créditos, el BDA sólo financia en función de proyectos agropecuarios determinados, es decir, otorga sus créditos con el objetivo concreto de la siembra de un rubro determinado o de las inversiones en un activo fijo concreto, por lo que, en el análisis crediticio sólo se toman en consideración los datos del proyecto a ser financiado. La principal deficiencia reside, por tanto, en la falta de una apreciación cercana de los riesgos financieros que incurre y el hecho de no considerar explícitamente el entorno socioeconómico del prestatario, que en la mayoría de los casos es de mayor trascendencia para determinar su capacidad de pago.

Además, el proceso de solicitud y aprobación de créditos, tal como se ha podido relevar durante la misión con diversas entrevistas, se prolonga varios meses. Este trámite largo y en cierta medida imprevisible implica que el prestatario debe presentar su solicitud crediticia un considerable tiempo antes del momento que desee realizar su inversión. Esto hace que, en la práctica, los potenciales clientes del BDA, cuya solicitud tiene posibilidades de éxito, buscan recursos de otras fuentes para minimizar el tiempo



entre la inversión real y el desembolso de los fondos, incurriendo con ello en costos adicionales de transacción que pueden llegar a ser considerables.

Al 31 de Octubre de 2005, el BDA cuenta con una cartera total de B/.90,898,000 colocada en algo más de 13,876 créditos (lo que arroja un crédito promedio de alrededor de B/. 6,500).

A su vez, durante el período comprendido entre el enero y julio de 2005, el BDA ha formalizado 1,987 créditos por un monto total de B/. 20,614,000 lo que muestra que, en relación con la tamaño del banco, el formalizado poco más de 3 créditos por empleado durante ese período.

Para finalizar, es necesario dejar constancia de que el BDA sólo pudo evitar su insolvencia merced al hecho de que en los últimos años ha recibido subsidios provenientes, principalmente de la recaudación del Fondo Especial de Compensación de Intereses las que se incluyen como aporte al capital. Esta recapitalización automática cubre las perdidas constantes de la institución e incrementa su patrimonio, generando con ello un “colchón” de gran magnitud que libera al Banco de toda presión de operar con cobertura de costos a fin de asegurar su autosostenibilidad.

Además, se observa que los antiguos prestatarios del BDA se abstienen de demandar nuevos créditos a la institución, debido especialmente a la lentitud de los procesos de tramitación y a la incertidumbre que generan. Muchos clientes potenciales, por tanto, están dispuestos a pagar una tasa de interés efectivas más altas en el mercado informal para cubrir su necesidad de recursos de financiamiento externo.

VII.3 Fondo Especial de Compensación de Intereses (FECI)

El FECI es un fondo destinado a optimizar el otorgamiento crediticio en beneficio del pequeño y mediano productor agropecuario, aplicando un gravamen sobre los créditos para el comercio y los créditos personales y estableciendo una serie de subsidios hacia el otorgamiento de los créditos destinados al sector agropecuario.

Es administrado por la Comisión Bancaria Nacional (CBN), la cual está al cargo de la supervisión de los bancos privados. La concentración de estas tareas dentro de una misma entidad implica un riesgo de presencia de peligro de conflictos de intereses entre las funciones de la CBN como órgano de supervisión de los bancos privados y órgano de administración del FECI. Además, en el marco legal del FECI no existe un control transparente sobre el uso de los recursos, dado que no está obligado ni a publicar sus datos ni a informar a un órgano de control externo.

El FECI es sustentado por la “sobretasa” de 1% aplicada sobre todos los créditos al comercio y a todos los créditos personales por montos superiores a 5,000 de balboas. Esta sobretasa es transferida por las entidades obligadas a su captación a medida que las mismas cobran de sus prestatarios los intereses por el préstamo concedido.

Esto se utiliza para cubrir el descuento que, según lo establecido Resolución FECI 2-2002, es por el equivalente de un 3.50% en la tasa de interés en los préstamos



otorgados y que se otorguen al sector agropecuario calificado y al sector agroindustrial exportador de productos no tradicionales.

La distribución de los recursos del FECI es la siguiente:

- La mitad de los ingresos son canalizados a finales de cada mes al BDA como aporte al capital.
- El restante 50% es canalizado a los bancos para el pago de las subvenciones a las tasas de interés de los créditos agropecuarios.

Así, entre enero y julio de 2006 el FECI reembolsó un total de B/. 8,090,374.81, con la siguiente distribución:

Cuadro 28 – Reembolsos FECI

Bancos	Reembolsos FECI (Miles De B/. Enero 2006 A Julio 2006)						
	Agricultura	Ganadería	Avicultura	Acuicultura	Silvicultura	Apicultura	Total
BAC INTL BANK (PMA.)				42			42
BANCAFE PMA S. A.			10	2			12
BCO CONTINENTAL-PMA	15	38	7		1	3	63
BANCO GENERAL	158						158
BANCO NACIONAL	685	2,400	18	1	35		3,139
BANCO CUSCATLÁN	30	135					165
BANCO ATLANTICO, S A		1		9			11
BANCO UNIVERSAL	16	36					52
BCO. DE DES AGROPEC.	308	790	1	4			1,102
BBVA PMA.	85	434					519
CITIBANK N.A.							0
CREDICORP BANK	6	10	12				28
GLOBAL BANK CORP	966						966
HSBC BANK (Pmá) SA	5	4					9
METROBANK S. A.			1				1
MULTICREDIT BANK INC.	272						272
PRIMER BCO DEL ISTMO	384	706	80	23	358		1,552
Total	2,930	4,555	128	80	394	3	8,090

Fuente: Superintendencia de Bancos: www.superbancos.gob.ar

La práctica del FECI es otorgar el subsidio de modo proporcional al monto crediticio lo que implica un desequilibrio en la repartición de beneficios entre empresas de diferentes tamaños. Aún cuando nos e cuenta con datos al respecto, se puede deducir que una proporción relativamente mayo de recursos del FEVI es canalizada hacia las empresas que solicitan créditos de mayor tamaño, lo que implica, hasta cierto punto, que con empresas de mayor tamaño relativo, por lo que el objetivo del FECI puede esta perdiéndose.



Este tipo de medidas estatales comporta gastos para la sociedad y, en especial, para los prestatarios de créditos comerciales y créditos personales, que pagan la "sobretasa", además de los potenciales costos indirectos no directamente observables sobre la economía, provocados por las medidas distorsivas. Entre estos efectos parece observarse la presencia del FECl como un mecanismo de expulsión de la oferta privada del ámbito rural, ya que no puede competir directamente porque créditos de escaso monto le implican importantes costos administrativos que se traducen en tasas de interés que sobrepasan las tasas que se generan al establecer, en la práctica, un tope a la tasa activa única para los créditos a subvencionar.

VII.4 Iniciativas de los Donantes

En las entrevistas mantenidas durante la presente consultoría se pudo relevar que no existen intervenciones sistemáticas de los donantes en el sector de las microfinanzas en Panamá, aunque varios cooperantes tienen proyectos con instituciones relacionadas con la materia.

A pesar de la escasa información al respecto, se sabe que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Español de Microfinanzas, el Fondo de Inversión Social (FIS) y la Corporación Andina de Fomento (CAF) tienen colocados fondos en Microserfin, como fondeo de segundo piso, por un monto total de casi B/. 4,000,000, de los cuales, más del 60 % (casi B/. 2,500,000) provienen del Fondo Español de Microfinanzas.

Adicionalmente, se pudo relevar que el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) financió el Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible de Darién (ProDarién), ejecutado a través del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) y administrado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Panamá finalizado en mayo de 2006.

ProDarién contemplaba la creación y operación de un fondo de financiamiento para pequeños productores administrados por administrados por las organizaciones locales que, según se pudo saber durante la consultoría, actualmente ascendería a aproximadamente B/. 600,000, con los que se estaría atendiendo a casi 2,000 personas.

VII.5 PROFIPYME de la AMPYME

La Ley No. 33 de 25 de julio de 2000, que dicta las normas para el desarrollo de la micro y pequeña empresa, crea el Fondo de Garantía para préstamos, capacitación y para la Asistencia Técnica al sector de las MiPyMEs, con un monto para su operación de B/. 2,500,000.00, que representa el 50% destinado a este fondo.



El objetivo del programa es apoyar a los emprendedores y empresarios del sector de las MIPyMES con el otorgamiento de avales para la obtención de créditos a través de aquellas Entidades Financieras que suscribieran un convenio de adhesión al programa, entre las que se encuentran, a Julio de 2006, las siguientes:

- Banco Nacional
- Global Bank
- Multi Credit Bank
- Banco de Desarrollo Agropecuario
- Financiera Solidaria
- Microserfin
- Mi Banco
- Caja de Ahorros

Los requisitos de Afiliación al Programa de Garantía para Préstamos que maneja AMPYME son:

- Copia autenticada de la Resolución de la Superintendencia de Bancos mediante la cual se le otorga licencia general para operar en el país.
- Solicitud formal del Representante Legal de la entidad financiera para su inscripción en los programas garantizados por el Fondo.
- Presentar documentos que expliquen sus políticas de crédito relacionadas con la administración, análisis, control y clasificación de los riesgos en los préstamos corporativos dirigidos a las micro y pequeñas empresas, así como las prácticas para el seguimiento y recuperación de los mismos.
- El último Estado Financiero auditado e información general del banco (antecedentes, misión, Visión objetivos específicos).

A su vez, por parte de la Contraloría General de la República para el trámite del refrendo del Convenio se debe entregar lo siguiente:

- Copia del Acta de la Reunión de la Junta Directiva del Banco en donde se autoriza al Representante Legal o a la persona que designen a firmar la documentación con AMPYME.
- Copia de la Certificación del Registro Público del Banco.
- Copia de la escritura en donde se constituye la Sociedad Anónima.
- Copia de la Cédula del Representante Legal o la que designen para la firma del Convenio.

Hasta 2006, el PROFIPYME ha garantizado mas de 1,100 préstamos correspondientes a un monto total de B/. 8,876,748 y ah liberado garantías por B/. 568,255



Cuadro 29 - Resultados del PROFIPYME (2001 – 2006)

Año	Cant. de Préstamos	Monto de Prestamos (B/.)	Garantía (B/.)	Garantías Liberadas (B/.)	Reclamos (B/.)
2001	1	7,800.00	5,040.00	0.00	0.00
2002	176	2,208,071.28	1,192,719.79	0.00	0.00
2003	336	3,331,886.93	1,371,129.00	32,194.46	0.00
2004	175	1,382,265.41	706,806.56	341,383.82	375.00
2005	176	1,026,558.43	439,663.48	194,677.01	30,516.72
2006	254	920,166.79	553,839.96	0.00	0.00
Total	1,118	8,876,748.84	4,269,198.79	568,255.29	30,891.72

Fuente: AMPYME

Con respecto a este tipo de iniciativas de apoyo, como son los fondos de garantías, debe dejarse constancia de un fenómeno relacionado con el tipo de empresas que acceden al mismo y con el financiamiento que se garantiza. Este fondo sirve para pequeñas y medianas empresas, las que presentan ciertas características distintivas respecto de las microempresas entre las que se encuentran su mayor nivel de formalidad, mayor capacidad económica y administrativa y posibilidades de acceso al sistema financiero tradicional.

Esto tiene su correlato en el tipo de financiamiento que solicitan y el que, por ende, el PROFOPIYME debe garantizar: nótese que el crédito promedio garantizado es de un monto significativo, que ronda entre los B/. 3,600 y los B/. 12,500, ubicándose para todo el período en casi B/. 8,000. Esto muestra que las empresas que acceden a este tipo de beneficios son las de mayor tamaño relativo por lo que su impacto sobre las microempresas, la gran mayoría unidades productivas del sector, se podría decir que es reducido.

VII.6 El Comité Nacional del Microcrédito

El Decreto Ejecutivo No. 36 de 2006 crea el Comité Nacional del Microcrédito, como organismo a nivel nacional, integrado por representantes del sector público y privado, que tiene, entre otros, los objetivos de:

- Promover la concientización pública y los conocimientos sobre el microcrédito y las microfinanzas,
- Recomendar al gobierno nacional medidas para estimular el desarrollo de las MyPEs por medio de estrategias que consideren las microfinanzas,
- Fomentar el desarrollo de proveedores de servicios microfinancieros, y



- Promover las gestiones para atraer recursos financieros que se inviertan en micro financiación.

En representación del Sector Público, cada una de las siguientes entidades tendrá un representante en el Comité

- El Ministerio de la Presidencia
- El Ministerio de Economía y Finanzas
- El Ministerio de Comercio e Industrias
- La Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
- El Instituto Panameño de Turismo
- El Instituto Panameño Autónomo Cooperativo
- El Banco Nacional de Panamá
- Caja de Ahorros
- El Banco de Desarrollo Agropecuario
- Superintendencia de Bancos

Mientras que por el sector privado, las entidades representadas serán:

- La Unión Nacional de Pequeñas y Medianas Empresas
- La Red Nacional de Micro y Pequeñas Empresas
- La Asociación Bancaria
- La Asociación Nacional de Empresas Financieras
- La Asociación Panameña de Crédito
- La Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá
- El Consejo Nacional de la Empresa Privada
- La Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa
- La Red Panameña de Microfinanzas

Al momento de ejecución de esta consultoría, les han sido entregadas al presidente de la República por cada una de estas entidades las ternas de candidatos a partir de las cuales designará los integrantes definitivos del Comité. Por lo que éste aún no ha tomado la ejecución de sus funciones.

VII.7 La Red Panameña de Microfinanzas (REDPAMIF)

El 20 de mayo de 2005, se celebró la asamblea constitutiva de la Red Panameña de Microfinanzas en la ciudad de Santiago, evento que tuvo lugar en el Hotel La Hacienda de esta ciudad.



Esta es una iniciativa de siete instituciones que se dedican a brindar servicios microfinancieros a la pequeña y mediana empresa, tanto en sector urbano como el rural de nuestro país, ellas son:

- § Cooperativa de Servicios Múltiples Juan XXIII, R. L.
- § Centro de Gestión Local (CEGEL)
- § Centro de Estudios, Promoción y Asistencia Social (CEPAS).
- § Cooperativa Juan Pablo I, R. L.
- § Institución para el Desarrollo Sostenible (IDEAS).
- § Soluciones de Microfinanzas, S. A. (MICROSERFIN)
- § Asociación para el Desarrollo de las Cajas Rurales (PROCAJA).

La REDPAMIF tiene como objetivos lo siguientes:

- § Incidir en las políticas públicas, marcos legales y tratados internacionales que beneficien y fortalezcan al sector de las micro finanzas en forma equitativa y homogénea en todo el país.
- § Impulsar programas y proyectos que permitan la profesionalización de los recursos humanos y la aplicación de tecnología financiera y administrativa orientada a la sostenibilidad y permanencia institucional.
- § Promover el desarrollo de productos y servicios de micro finanzas innovadores y dirigidos a diferentes segmentos de mercado con el propósito de satisfacer la demanda y mejorar la calidad de vida de los usuarios de los programas.

VII.8 Conclusión

Como conclusión se puede decir que, hasta el momento, no se han materializado iniciativas fuertes y sistemáticas de fomento al desarrollo de las microfinanzas. Por un lado, se ha podido observar que la entidad rectora de la micro y pequeñas empresa AMPYME carece de los recursos y la estrategia necesaria para realizar una intervención sistemática y sostenible sobre el sector y, por otro lado, aún no se ha constituido el Comité Nacional de Microcrédito, ente que debería impulsar estas intervenciones.

Las políticas públicas de mayor impacto, como son el BDA y el FECCI, no han servido como motores de desarrollo de las microfinanzas en las áreas rurales sino que han introducido importantes efectos distorsivos sobre las asignaciones de mercado. Por un lado, el BDA no resultó ser una institución eficiente, orientada al cliente y jugando bajo las reglas del mercado, sino que ha tendido a distorsionar el mercado de microcrédito en el área rural desplazando oferta privada y desincentivando a la demanda por la falta de agilidad de su accionar. Por otro lado, el FECCI, estableciendo una sobre tasa a ciertos créditos para financiar un subsidio de otros, distorsiona la asignación de recursos del mercado, intentando favorecer a un sector en detrimento de otros.



Otras iniciativas como el PROFIPYME de AMPYME o la Red Panameña de Microfinanzas aún no han alcanzado niveles de impacto sobre el grupo meta significativos, el primero porque, por su misma constitución y tal como lo demuestra el monto de préstamo promedio garantizado, tiende a dirigirse hacia empresas de mayor tamaño relativo (pequeñas y medianas) y la segunda por encontrarse aún en desarrollo, aunque ambas constituyen instrumentos válidos a los cuales puede sacarles mucho provecho para el desarrollo de las microfinanzas en Panamá.

Finalmente, se debe resaltar la reducida intervención sistemática de los Cooperantes Internacionales en la promoción y el desarrollo de las microfinanzas en Panamá, lo que constituye una causa más del reducido nivel de desarrollo del sector en este país.



VIII. LA REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN EN LAS MICROFINANZAS

La Superintendencia de Bancos de Panamá no establece una regulación específica para la actividad microfinanciera, aunque si se han establecido diversas regulaciones sobre uno o mas aspectos de esta actividad.

De esta forma, el artículo 9 de la Ley 4 de 1994 habla de “préstamos personales y comerciales” otorgados a microempresas, aunque no hay una definición que precise dichos préstamos como un tipo de crédito con un perfil de riesgo especial.

Por otra parte, el Acuerdo 6-2000 de la Superintendencia de Bancos clasifica a los créditos de los bancos en: Préstamos Corporativos (aquellos destinados a la producción y comercialización de bienes y servicios, en donde se incluye expresamente a los préstamos para la microempresa (además de la pequeña y mediana empresa) y se establece que deben contar con información financiera completa del cliente, incluyendo estados financieros, flujos de efectivo y sus respectivas garantías, información que debe ser actualizada periódicamente. En estos créditos, la mora se reconoce a los 30 días y el no devengamiento de ingresos por intereses ocurre a los 90 días de mora), Préstamos al Consumidor, (subdivididos en Préstamos para Consumo y Préstamos para Vivienda) y Otros Préstamos (constituidos por aquellos otorgados a otras entidades financieras, ONGs, cooperativas, o lo que comúnmente se denomina créditos de segundo piso).

Además de esta regulación, los diferentes organismos del estado definieron regulaciones según la forma jurídica de la entidad: Mediante la Ley 10 de 2002 se establece la figura de Banco de Microfinanzas recayendo sobre la Superintendencia de Bancos la responsabilidad de supervisarlos, mientras que la regulación y supervisión de las instituciones financieras es responsabilidad del Ministerio de Comercio e Industrias (MICI), la responsabilidad sobre la normatividad y desempeño de las cooperativas de ahorro y crédito recae sobre el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOO) y es el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) el responsable de registrar a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) dedicadas a las actividades crediticias.

VIII.1 Bancos de Microfinanzas

La Ley 10 (del 30 de enero de 2002), con el objetivo de fomentar, desarrollar y fortalecer el sistema de microfinanzas, tanto en el área urbana como rural, crea la figura de los Bancos de Microfinanzas (BMF), como entidades financieras que tienen como objeto principal la canalización de recursos a micro y pequeños prestatarios urbanos y rurales, los que se deberán organizar como sociedades anónimas y constituirse con una capital pagado mínimo equivalente de B/. 3,000,000.

Esta ley establece que el ente regulador y supervisor de esta nueva figura jurídica es la Superintendencia de Bancos, en el marco de la Ley 9 de 1998 y sus reglamentos.

Finalmente, esta ley exige que los BMF deban mantener una cartera de préstamos no menor al 75% en créditos con garantía personal que no excedan el 1% del patrimonio



neto, y en préstamos con garantía específica que no excedan el 3% del patrimonio neto del banco.

Como parte de sus responsabilidades, la Superintendencia, mediante el Acuerdo 2-2003, estableció la regulación específica sobre los BMF, en donde se establece, entre otras cosas:

- La definición de lo que se entenderá por micro y pequeña empresa: Microempresa como Persona natural o jurídica que constituya una unidad económica, que genere ingresos brutos o facturación anuales hasta la suma de B/.25,000.00 y Pequeña Empresa como Persona natural o jurídica que constituya una unidad económica y que genere ingresos brutos o facturación anuales desde la suma de B/.25,000.00 hasta B/.100,000.00.
- Los trámites a realizar para constituir un BMF, en gran parte concordando con el Acuerdo 3-2001.
- Clasificación de activos de préstamos y su provisionamiento, la que, en grandes líneas, se realizará tomando en cuenta los criterios establecidos en el artículo 7 del acuerdo 6-2000 de 28 de junio de 2000. No obstante, para los efectos del 75% de la cartera de préstamos que esté constituida por créditos con garantía personal que no exceda del 1% del patrimonio neto, y en préstamos con garantía real que no excedan del 3% del patrimonio neto, establece provisiones específicas.

Finalmente, al 25% o menos restante de la cartera que no se enmarque en el 75% mencionado, le son aplicables las disposiciones y provisiones establecidas en el Acuerdo 6-2000.

- El incremento del índice de adecuación de capital: los Bancos de Microfinanzas deberán mantener Fondos de Capital equivalentes a por lo menos el doce por ciento (12%) del total de sus activos y operaciones fuera de balance, ponderados en función a sus riesgos.

En definitiva, la Ley 10 de 2002 y el Acuerdo 2 de 2003 facilitan la instalación de entidades orientadas a las microfinanzas enmarcadas en el ámbito regulatorio de la Superintendencia de Banco, lo que brinda fortaleza y seguridad al sistema. Lo hacen mediante el establecimiento de una exigencia menor de capital para su constitución, mediante la determinación de que el 75% de la cartera deba estar dirigida a MyPEs y mediante el incremento del índice de adecuación de capital, entre otras cosas.

No obstante, gran parte de la normativa aplicable a estas nuevas figuras jurídicas se mantiene según el acuerdo 6 de 2000, aplicable al sistema financiero tradicional.

Así, se observa un paso importante en el desarrollo de las microfinanzas como es la creación y regulación de una figura jurídica directamente orientada a esta actividad, la que recae en el marco de la Superintendencia de Bancos, dando solides y seguridad al sistema. Por otra parte, esta regulación se restringe solamente a eso, la creación de la figura jurídica, sin establecer demasiados criterios normativos y de supervisión sobre la



actividad microfinanciera, sino que aplica las normas establecidas para el sistema financiero tradicional (contenidas principalmente en el Acuerdo 6-2000).

Un esquema de regulación y supervisión adecuado para las microfinanzas, no solo debe contener una figura que facilite el up grade de las entidades hacia el sistema regulado sino que también debe incluir una normatividad y unos mecanismo de supervisión específicos para la actividad, por las especificidades de ésta en relación con al banca tradicional.

VIII.2 Empresas Financieras

Las operaciones de las empresas financieras están reguladas por la Ley 42 de Julio de 2001, en ellas se establecen, entre otras cosas:

- Que quedan sujetas a la aplicación de esta ley toda persona jurídica o natural que se dedique a ofrecer al público préstamos o facilidades de financiamiento en dinero.
- Que la regulación de las empresas financieras recae la Dirección de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias, organismo que es a su vez el encargado de expedir y revocar autorizaciones de operación.
- Que toda persona natural o jurídica que se desempeñe como empresa financiera deberá contar con un capital social mínimo pagado de B/.500,000.
- Que estas empresas podrán fijar libremente el monto de la tasa de interés nominal de sus operaciones y la tasa de interés efectiva aplicada, la que se deberá calcular de la forma prevista en esta misma ley.
- Que, al cierre de cada ejercicio, las empresas financieras deberán presentar a la Dirección de Empresas Financieras del MICI sus estados financieros auditados.
- Que, cada dos años, la Dirección de Empresas Financieras del MICI, deberá realizar, por lo menos, una fiscalización en cada empresa financiera para determinar, entre otras cosas, si ha cumplido las disposiciones de la presente ley.

La Ley 33 de 2002 modifica la Ley 42 de 2001, especialmente en lo relacionado con especificaciones adicionales respecto de diversos requisitos legales que, a los fines de este estudio, no afectan significativamente las conclusiones.

Concluyendo, esta normatividad rige y es aplicable a una poción importante de los oferentes de servicios microfinancieros, específicamente microcrédito, pero nótese que es significativamente diferente a la que rige y es aplicable a los BMF. Si bien una entidad que no capta recursos del público no implica un riesgo para el sistema sino solo para sus inversores o para quienes aportaron capital, lo que no justificaría la supervisión por parte de la Superintendencia de Bancos, sería prudente que, en lo que se refiere a la actividad que realiza, sea regido por normas similares a las que rigen la actividades similar de otra figura jurídica.



VIII.3 Cooperativas de Ahorro y Crédito

La Ley 38 de 1980 regula el accionar de las asociaciones cooperativas. Las principales normas que establece esta ley sobre las cooperativas de ahorro y crédito son las siguientes:

- Define las cooperativas como asociaciones formadas por personas naturales que, sin perseguir fines de lucro, tienen por objeto planificar y realizar actividades de trabajo o de servicio, de beneficio económico y social.
- Determina que las asociaciones cooperativas podrán tener entre otras, las siguientes finalidades: consumo, producción, electrificación, mercadeo, ahorro y crédito, vivienda, servicios, transporte, trabajo, financiamiento, seguros, salud, pesca y en general cualquier otra finalidad lícita y compatible con esta Ley.
- La constitución y registro de las cooperativas deberá hacerse ante el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACCOOP) siendo responsabilidad de éste reglamentar la organización y funcionamiento de los diferentes tipos de cooperativas.
- Para el caso de las asociaciones cooperativas que por su naturaleza tengan que conceder préstamos a sus asociados, tendrán un comité de crédito integrado por tres asociados nombrados o elegidos en la forma que establezca los estatutos.
- Esta ley, de acuerdo con los principios establecidos, estima que las cooperativas no tienen utilidades sino excedentes, por lo tanto, no estarán sujetas al pago del impuesto sobre la renta. Los excedentes provenientes por servicios y operaciones a terceros deberán ser utilizados en el término no mayor de un año en campañas de utilidad y de beneficio social.
- Las asociaciones cooperativas deberán presentar anualmente sus estados financieros al IPACCOOP.
- La inspección y vigilancia de las cooperativas serán ejercidas por el Estado a través del IPACCOOP. No obstante, el IPACCOOP podrá intervenir temporalmente la Administración de la Cooperativa en aquellos casos en que se amerite para salvaguardar los intereses de los asociados, los acreedores y de la colectividad en general.

En definitiva, la regulación a la que se deben someter las cooperativas de ahorro y crédito, aun cuando realizan una actividad similar a una empresa financiera y/o a un BMF, difiere mucho de la regulación que afecta a estas figuras jurídicas al tiempo que resulta muy similar a la que se establece sobre cualquier otro tipo de cooperativa.



VIII.4 Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) Crediticias

Finalmente, las ONGs crediticias se encuentran reguladas por las normas generales de constitución y funcionamiento establecidas en el código civil, siendo responsabilidad del Ministerio de Economía y Finanzas el registro de las mismas.

Debe destacarse que, por estar reglamentada uniformemente respecto de todo el sector, la constitución de una ONG crediticia no exige capital mínimo ni se ha establecido un esquema de regulación y supervisión específico para las mismas.

VIII.5 Conclusión

La creación de una figura jurídica especial para las instituciones de microfinanzas (el BMF) que facilite su up grade hacia el sistema regulado constituye un paso muy importante pero que no necesariamente trae aparejado como consecuencia el desarrollo de las microfinanzas.

Un esquema de regulación y supervisión propicio para el desarrollo de las microfinanzas se debería basar en establecer la normatividad sobre la actividad microfinancieras más que sobre la figura jurídica que la ejecuta.

Actualmente, la regulación y supervisión panameña sobre las microfinanzas se encuentra fragmentada entre varias instancias estatales que centran su ámbito de aplicación principalmente sobre la figura jurídica de las entidades, lo que hace que dos entidades que realizan una actividad similar, como por ejemplo, una empresa financiera y una cooperativa de ahorro y crédito, deban someterse a reglas de juego muy dispares cuando, en definitiva, son entidades cuyo función pública en la sociedad es muy parecida.

Cuadro 30 – Esquema de Regulación y Supervisión de Entidades de Microfinanzas

Tipo de Entidad	Norma que la Regula	Capital Mínimo (B/.)	Capta Depósitos?	Entidad que autoriza	Entidad de Supervisión
Bancos	Decreto Ley 9 de 1998	10,000,000	Sí	SB	SB
Banco de Microfinanzas	Ley 10 de 2002	3,000,000	Sí	SB	SB
Empresas Financieras	Ley 42 de 2001	500,000	No	DGEF - MCI	MCI-DGEF
Coop. de Ahorro y Crédito y SM	Ley 38 de 1980	No previsto	Sí	IPACOOOP MEF	IPACOOOP
ONGs Crediticias	Código Civil	No existe	No	MEF (Registro)	No prevista

Fuente: Normas aplicables y entrevistas



No obstante, es necesario destacar que la regulación y supervisión actual no es un obstáculo insalvable para el desarrollo del sector microfinanciero, ya que se ha comenzado a dar un tratamiento diferencial a esta actividad a partir de la creación de la figura de los BMF y algunas instituciones, dentro de esta figura o de otra, han iniciado actividades microfinancieras sostenibles. Igualmente, a futuro se debería establecer un esquema específico para la actividad microfinanciera, unificando criterios entre las diversas instituciones que operan en el mercado, orientado a fomentar el crecimiento del mercado y velar por los consumidores.



IX. ANÁLISIS FODA (RESULTADOS DE LOS FOCUS GROUPS)

El diseño de la propuesta de política para la implementación de servicios microfinancieros en Panamá incluye, entre sus insumos necesarios las opiniones y percepciones de los principales grupos de interés y actores clave involucrados, sea directa o indirectamente con el sector. Para esto, en el marco de la misión se realizó un proceso de consulta con los diferentes sectores (público, académico, empresarial, financiero y cooperante) a través de talleres.

En estos talleres se buscó el intercambio de experiencias, información y conocimientos que puedan servir para la Formulación de la Política, Estrategia y Plan de Acción para la implementación de servicios microfinancieros en Panamá. Los talleres se focalizaron en la identificación de los principales problemas del financiamiento y otros servicios financieros que enfrenta el Sector MyPE y en la propuesta de las alternativas de solución para los mismos.

IX.1 Objetivos de la Política

Para cada sector consultado los objetivos de la Política para la implementación de servicios microfinancieros en Panamá, en el orden en que han sido seleccionados, deberían ser:

Sector Público

1. Creación de Empleo y Desarrollo de la Empleabilidad
2. Redistribución del Ingreso
3. Desarrollo del sector MyPE

Sector Financiero

1. Desarrollo del sector MyPE
2. Creación de Empleo y Desarrollo de la Empleabilidad
3. Desarrollo de IMFs

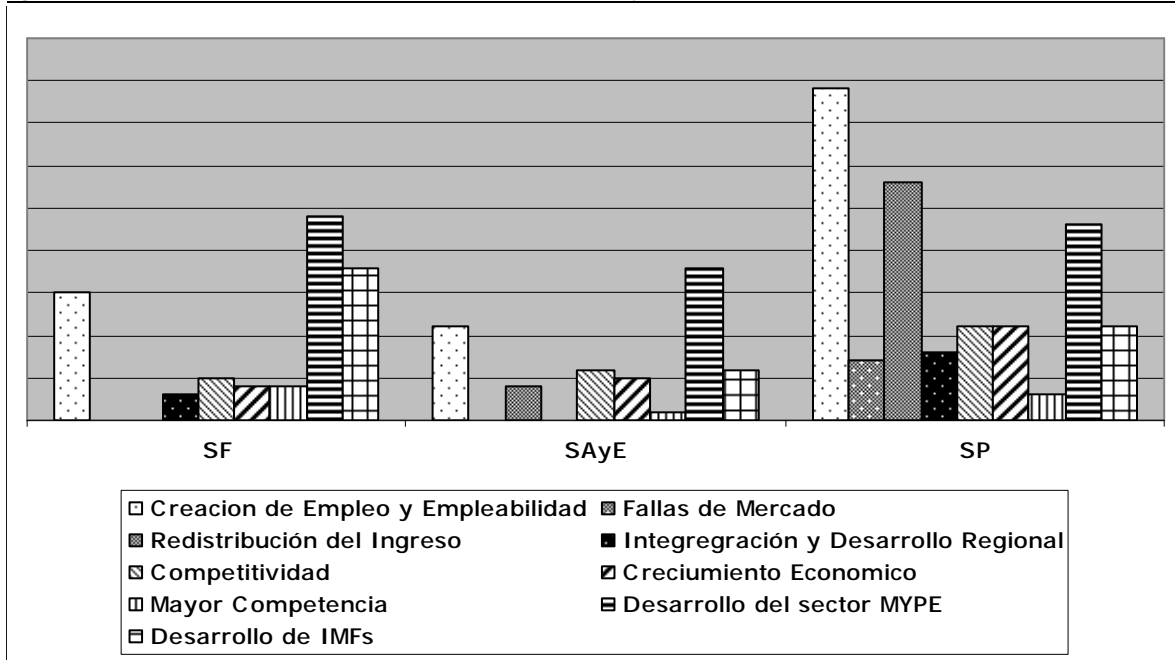
Sector Académico y Empresarial

1. Desarrollo del sector MyPE
2. Desarrollo de IMFs
3. Creación de Empleo y Desarrollo de la Empleabilidad

Ponderando, el proceso de consulta indica que los objetivos de la política deberían ser el Desarrollo del Sector de la Micro y Pequeña Empresa y la Creación de Empleo y Desarrollo de la Empleabilidad, entendido esto último en un sentido amplio, es decir, incluyendo la capacidad de una persona para desarrollar una actividad productiva como puede ser auto emplearse, emprender, etc.



Figura 1 – Resultados de los Focus Groups - Objetivos de la Política



IX.2 Áreas de Intervención de la Política

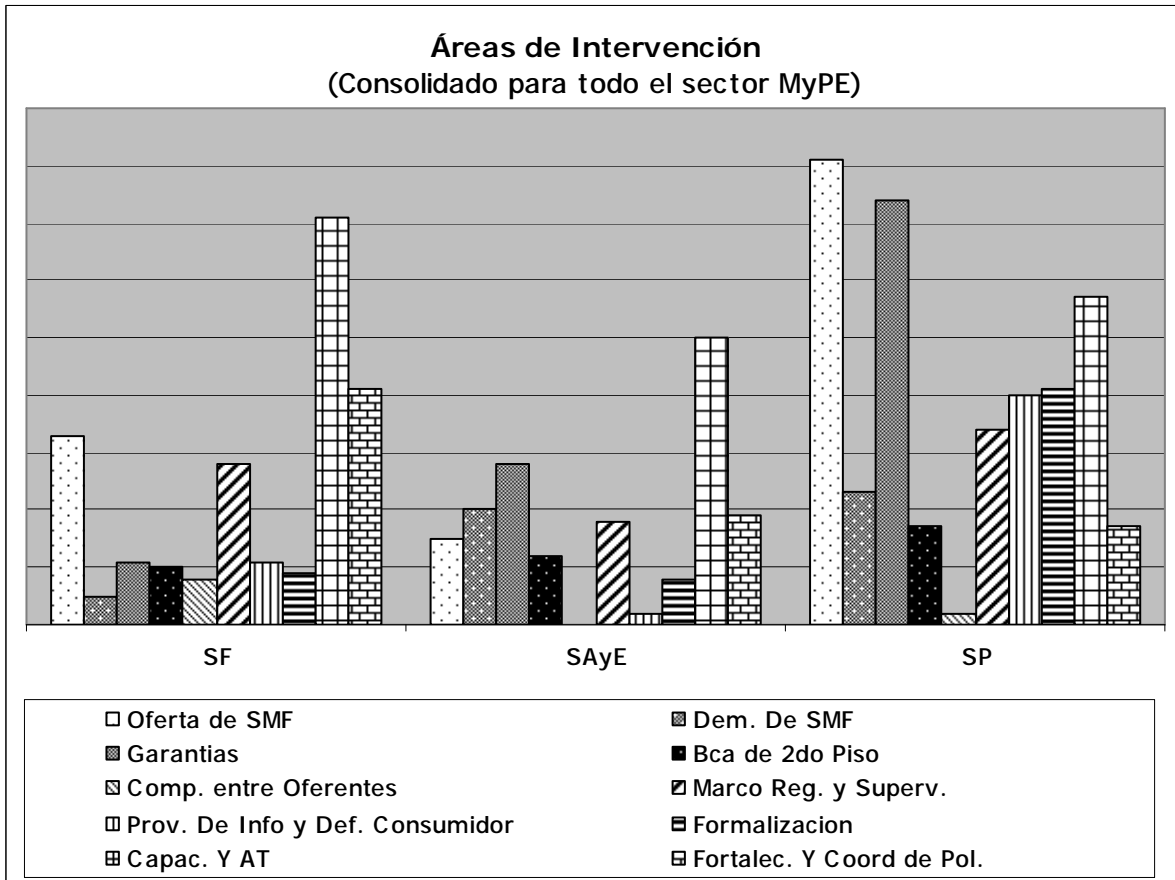
El proceso de consulta respecto de las posibles áreas de intervención de la política implicó una subdivisión del sector empresarial entre micro y pequeñas empresas y entre empresas urbanas y rurales, los resultados, por tipo de empresa, para cada sector consultado y en el orden en que han sido seleccionados, son los siguientes:

Cuadro 31 – Resultados de los Focus Groups - Áreas de Intervención de la Política

Tipo de Empresa	Áreas de Intervención (Prioridades asignadas por cada sector)		
	Sector Público	Sector Académico y Empresarial	Sector Financiero
Micro Empresa Urbana	1. Oferta de Servicios Microfinancieros (SMF) 2. Acceso a Garantías 3. Capacitación y Asistencia Técnica (AT)	1. Capacitación y AT 2. Fortalecimiento y coordinación de políticas 3. Regulación y Supervis. de las Microfinanzas	1. Capacitación y AT 2. Fortalecimiento y coordinación de políticas 3. Oferta de SMF
Micro Empresa Rural	1. Acceso a Garantías 2. Oferta de SMF 3. Capacitación y AT	1. Capacitación y AT 2. Acceso a Garantías 3. Demanda de SMF	1. Capacitación y AT 2. Oferta de SMF 3. Fortalecimiento y coordinación de políticas
Pequeña Empresa Urbana	1. Oferta de SMF 2. Acceso a Garantías 3. Capacitación y AT	1. Capacitación y AT 2. Fortalecimiento y coordinación de políticas 3. Demanda de SMF	1. Capacitación y AT 2. Fortalecimiento y coordinación de políticas 3. Regulación y Supervis. de las Microfinanzas
Pequeña Empresa Rural	1. Oferta de SMF 2. Acceso a Garantías 3. Capacitación y AT	1. Capacitación y AT 2. Demanda de SMF 3. Acceso a Garantías	1. Capacitación y AT 2. Fortalecimiento y coordinación de políticas 3. Regulación y Supervis. de las Microfinanzas



Figura 2 – Resultados de los Focus Groups - Áreas de Intervención de la Política



Como puede observarse y ponderando por el peso de cada sector que participó en el proceso de consulta, los actores claves consideran que las áreas de intervención de la Política deberían ser, en orden de prioridad:

1. Capacitación y Asistencia Técnica a las Empresas.
2. Oferta de Servicios Microfinancieros (Fortalecimiento IMF, etc.).
3. Acceso a Garantías.
4. Marco Regulatorio y de Supervisión de las Microfinanzas.
5. Fortalecimiento Institucional y Coordinación de Políticas Públicas.

IX.3 Medidas para Solucionar los Problemas de Financiamiento de la MyPE

Las medidas cuyo impacto sobre los problemas de las microfinanzas en Panamá se ha estimado más alto por cada sector son las siguientes:



Sector Público

1. Nuevos reglamentos en la Superintendencia de Bancos para las microfinanzas (definición microcrédito, provisiones, documentación mínima a exigir).
2. Creación y/o fortalecimiento de fondo de garantía.
3. Modificación del sistema de regulación y supervisión de microfinanzas.

Sector Académico y Empresarial

1. Modificación del sistema de regulación y supervisión de microfinanzas.
2. Establecimiento de una central de riesgos o buró de crédito.
3. Nuevos reglamentos en la Superintendencia de Bancos para las microfinanzas (definición microcrédito, provisiones, documentación mínima a exigir).

Sector Financiero

1. Modificación del sistema de regulación y supervisión de microfinanzas.
2. Nuevos reglamentos en la Superintendencia de Bancos para las microfinanzas (definición microcrédito, provisiones, documentación mínima a exigir).
3. Incentivos directos a los oferentes (bancos, financieras, CAC, ONG) para ampliar la cobertura.

Por otra parte, de las potenciales medidas presentadas, las que más frecuentemente se señalaron como medidas que no constituyen una solución han sido:

1. Tope a tasas de interés.
2. Subsidio a la tasa de interés.

En definitiva, se observa que parece existir cierto consenso entre los actores consultados respecto de la importancia de trabajar con la superintendencia de bancos y de adecuar el esquema de regulación y supervisión de la actividad microfinanciera, a la vez que parece existir también cierto consenso respecto de la importancia y necesidad de mantener las reglas de mercado (no intervenir sobre la tasa de interés).

IX.4 Áreas de Intervención Adicionales, Problemas y Soluciones

Adicionalmente, se consultó sobre otras potenciales áreas de intervención de la Política, que no inciden de forma directa sobre el nivel de desarrollo de las microfinanzas en Panamá pero si lo hacen de forma indirecta.

Las áreas adicionales planteadas han sido dos: (i) desarrollo empresarial y formalización en el sector MyPE e (ii) Información Sectorial. Al respecto,

Con respecto a la primera, los actores consultados manifestaron que la política debería considerar áreas de intervención tales como:



1. La Simplificación administrativa para la formalización de empresas,
2. La provisión de Información sobre el Mercado de Servicios de Desarrollo Empresarial, y
3. La recolección, procesamiento y provisión de información sobre el sector de la microempresa y sobre las microfinanzas en Panamá.

IX.5 Conclusión

Los Focus Groups han permitido conocer la percepción de los principales actores involucrados en las microfinanzas respecto de su nivel de desarrollo, problemática y potenciales instrumentos de intervención.

Los sectores consultados han considerado que el desarrollo de servicios microfinancieros en Panamá debería apuntar a un objetivo de desarrollo, específicamente, del sector MyPE y del empleo u ocupación de la población.

Para lograr el desarrollo de los servicios microfinancieros en Panamá han considerado que se debe actuar sobre tres grandes áreas: (i) el desarrollo del sector MyPE y su capacidad; (ii) la oferta de servicios microfinancieros, y (iii) la capacidad del sector público de regular el mercado y de diseñar e implementar políticas de fomento.

En cuanto a las medidas para solucionar los problemas, existen dos hallazgos importantes, el primero es que los actores consultados consideran muy importante fortalecer la superintendencia de bancos y diseñar nuevos reglamentos para propiciar una mejor regulación y supervisión de la actividad microfinanciera, el segundo hallazgo se refiere a la importancia que asignan todos los actores a las fuerzas de mercado y a la necesidad de no intervenir directamente sobre ellas, ya que las medidas que mas frecuentemente se consideraron como que no constituyen ninguna solución fueron las relativas a la intervención sobre la tasa de interés (subsidio y tope).



X. CONCLUSIONES Y DIAGNÓSTICO

Las conclusiones sobre las microfinanzas en Panamá, por línea de estudio, son las siguientes:

Respecto de la Demanda de Servicios Microfinancieros, se ha encontrado que:

- Existe muy poca información sistematizada sobre las MyPEs. Se ha hallado que hay una importante escasez de información sobre el sector, principalmente en las unidades de menor tamaño relativo, las que suelen no ser captados por los relevamientos estadísticos tradicionales. Este factor es significativamente importante para el caso de las microempresas informales, porque son las que más frecuentemente quedan excluidas en los procesos de recolección de información y porque es el sector en donde son más necesarias las políticas de apoyo.
- Existe un importante universo de MyPEs. Aún a pesar de que en Panamá se observa una densidad de micro y pequeñas empresas menor a la del resto de los países de la región, se ha estimado que actualmente existirían más de 500,000 MyPEs que ocupan a alrededor de 850,000 personas, distribuidas de forma relativamente equitativa entre el área urbana y rural, aunque se observa que en las áreas rurales tiende a haber mayor población de micro empresas mientras que en las áreas urbanas se observa mayor proporción de pequeñas empresas. A su vez, se ha encontrado que el nivel de formalidad del sector se relaciona directamente con el tamaño de la empresa: el índice de informalidad en las microempresas de subsistencia rondaría el 40% mientras que en las pequeñas empresas se ubicaría en el torno del 95%.
- Reducido nivel de desarrollo empresarial de las MyPEs. Según se pudo relevar en las diversas entrevistas en los Focus Groups, existen importantes carencias en cuanto al nivel de desarrollo de las micro y pequeñas empresas en Panamá, lo que afecta, además de su capacidad para generar valor e ingresos, su capacidad para afrontar compromisos financieros, no solo en lo que se refiere a su capacidad y voluntad de pago sino respecto de la organización administrativa que resulta necesaria para hacerlo.
- Existe una importante demanda de servicios microfinancieros por parte de las MyPEs. Se pudo estimar que la demanda actual de financiamiento del sector MyPE estaría compuesta por alrededor de 135,000 empresas que demandarían entre B/. 230 Millones y B/. 305 Millones, de los cuales, aproximadamente el 70% sería demandado en el área urbana (entre B/. 160 Millones y B/. 220 Millones) mientras que el restante 30% sería demandado en el área rural (entre B/. 65 Millones y B/. 90 Millones).
- La demanda de otros servicios microfinancieros por parte de las MyPEs se encuentra en gran medida insatisfecha. Resulta muy difícil cuantificar la demanda de servicios tales como el microahorro, los microseguros, el factoring, el leasing, etc. por la escasez de información. No obstante, dada la reducida



escala de los oferentes de servicios microfinancieros y la reducida diversidad de sus productos y servicios, se presume que la demanda de estos otros servicios microfinancieros se encuentra en gran parte insatisfecha.

La **Oferta de Servicios Microfinancieros**, presenta una diferencia importante entre las áreas urbanas y rurales, sus características son las siguientes:

- Existe una importante carencia de información sobre la oferta de servicios microfinancieros. La carencia de información se refiere tanto a las instituciones, como a los servicios, el nivel de cobertura sobre el grupo meta, etc.
- No existe un sistema de refinanciamiento para las Instituciones de Microfinanzas (IMFs). No hay en Panamá una Banca de Segundo Piso para las Microfinanzas que opere de acuerdo a sus necesidades específicas determinadas por la actividad particular que realizan las IMFs, por lo que éstas deben recurrir a préstamos hipotecarios o directamente a donantes para obtener fondos.
- Existe una porción significativa de la demanda de servicios microfinancieros que se satisface con productos y servicios no específicamente diseñados para ello. Según se pudo estimar en el presente estudio, alrededor de B/. 17.5 Millones estarían llegando a aproximadamente unas 4,500 MyPEs a través de préstamos personales y otros B/. 87 Millones lo estarían haciendo por medio de las tarjetas de crédito.

Adicionalmente, en el área urbana se observa lo siguiente:

- Existe una escasa cantidad de IMFs. En el área urbana, existen actualmente solo dos instituciones especializadas de tamaño considerable (Microserfin y Mi Banco), aunque se están instalando y comenzando a operar otros actores como Banco Delta (convertido recientemente en Banco de Microfinanzas), HSBC (a través de Financomer, empresa financiera adquirida recientemente), Banco Azteca, etc. aunque todas estas iniciativas se encuentran aún en la etapa de proyección.
- Reducido volumen de negocios de las IMFs existentes. Las instituciones dedicadas a las microfinanzas en el área urbana reúnen una cartera total de casi B/. 17,280,799 distribuida en unas 10,095 MyPEs, lo que resulta muy reducido no solo en relación con el tamaño del sector MyPE y el volumen de su demanda de servicios microfinancieros, sino también en relación con IMFs de países similares en donde el mercado de servicios microfinancieros está más desarrollado.
- Alto precio del crédito y escasa competencia. Lo que se produce, al menos en gran parte, por el hecho de que las IMFs no han alcanzado un volumen de cartera tal que les permita aprovechar economías de escala que disminuyan la distribución unitaria de los costos relativamente más fijos, especialmente los costos, lo que les permitiría reducir el precio de los servicios. Al mismo tiempo, la escasa competencia no propicia la reducción de precios de mercado.



- Escaso desarrollado de la oferta de otros servicios microfinancieros. Casi no existe oferta masiva de servicios tales como microahorro, el leasing, el factoring, los microseguros, etc. Uno de los factores que contribuyen a causar esto es la reducida escala de operaciones de las IMFs existentes

Por su parte, en el área rural, se ha encontrado lo siguiente:

- Existen muy pocos oferentes de servicios microfinancieros. Actualmente existen muy pocas IMFs operando en el área rural, con carteras reducidas que, además de ser significativamente menor a la de las IMFs urbanas, esta concentrada geográficamente por lo que el nivel de cobertura sobre el grupo meta es aún menor que en el área urbana. Se ha estimado que al área rural estarían llegando alrededor de B/. 19,800,000 a unas 12,200 MyPEs, en donde se incluyen B/. 14.5 Millones en 5,119 MyPEs del BDA y B/. 4.3 Millones en 3,500 MyPEs de la Cooperativa Juan XIII. Considerando las instituciones autosostenibles o con perspectivas de sostenibilidad (es decir, excluyendo el BDA) y considerando que no toda la cartera de la Coop. Juan XII corresponde a microcrédito, la cobertura en el área rural disminuye significativamente (según nuestras estimaciones, en este caso se proveerían alrededor de B/. 3.2 Millones en una 5,400 MyPEs). Por esto, la oferta de servicios microfinancieros en el área rural de Panamá se puede considerar como en un estado.
- Carencia de tecnologías de microfinanzas. Muy pocas de las escasas IMF que operan en el ámbito rural cuentan con metodología adecuada de provisión de servicios microfinancieros específicamente desarrolladas para los ámbitos rurales, tales como los bancos comunales y los grupos solidarios.
- Existen intervenciones estatales que generan distorsiones en el mercado. Entre las más importantes se deben mencionar el Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA) y el Fondo Especial de Compensación de Intereses (FECI); el primero por sus dificultades para atender de manera eficiente al grupo meta, desincentivando la demanda, y el segundo por el establecimiento, de manera centralizada, de medidas intervencionistas sectoriales que favorecen a ciertos grupos en detrimento de otros.

En definitiva, el Mercado de Servicios Microfinancieros en Panamá se caracteriza por la existencia de una importante demanda de servicios microfinancieros insatisfecha (o satisfecha mediante productos y servicios no diseñados específicamente para ella)

- En el área urbana, la demanda insatisfecha de servicios de microcrédito sería de alrededor de 54,000 empresas por un monto que se ubicaría entre B/. 146 y B/. 201 Millones.
- En el área rural, la demanda insatisfecha de servicios de microcrédito (realizando una estimación optimista del volumen de oferta) sería de alrededor de 56,400 empresas por un monto que se ubicaría entre B/. 44 y B/. 66 Millones.



- En ambas áreas, aunque resulta muy difícil de estimar, casi la totalidad de la demanda de otros servicios Microfinancieros se encontraría insatisfecha. Específicamente, más del 80% de las MyPEs que demandarían financiamiento no podrían acceder a éste.

Con respecto a las **Políticas e Iniciativas de Apoyo al Desarrollo de las Microfinanzas**, existen dos hechos destacables:

- Se han tomado ciertas medidas favorables pero de reducido impacto. Es el caso de la Ley 10 de 2002 que crea y regula la figura de Banco de Microfinanzas y la creación y operación del Fondo de Garantías de AMPYME. No obstante, ambas medidas, si bien son acertadas, no resultan suficientes para propiciar el desarrollo de las microfinanzas.
- Existen políticas públicas que distorsionan el mercado. Las dos más significativas con el Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA) y el Fondo Especial de Compensación de Intereses (FECI). El primero no resultó una institución eficiente, orientada al cliente y a los resultados, sino que ha generado distorsiones el mercado de microcrédito en el área rural desplazando oferta privada y desincentivando a la demanda por la falta de agilidad de su accionar. Por su parte el Feci, estableciendo una sobre tasa a ciertos créditos para financiar un subsidio de otros, distorsiona la asignación de recursos del mercado, y, por la metodología de aplicación del subsidio, se puede suponer que una porción importante de sus recursos se dirigen a empresas de mayor tamaño relativo, desviándose de su objetivo original.
- Escasa intervención sistemática de los donantes. No existen intervenciones sistemáticas de los donantes en el sector de las microfinanzas en Panamá, aunque varios cooperantes tienen proyectos con instituciones relacionadas con la materia, en algunos casos mediante provisión de fondeo y en otros con proyectos en donde, entre diversos instrumentos, se crearon (y aún se mantienen) fondos de crédito.
- No existen incentivos que estimulen una ampliación significativa de la cobertura. Por todo lo anterior se puede observar que no hay iniciativas de la magnitud necesaria como para fomentar el desarrollo de las microfinanzas en Panamá y, dadas las condiciones actuales, no se puede afirmar que tal desarrollo se produzca por la operación libre de las fuerzas de mercado.

Con respecto al **Esquema de Regulación y Supervisión** que se aplica actualmente a las microfinanzas se debe mencionar que:

- El esquema de regulación y Supervisión no es uniforme para toda la actividad microfinanciera. La regulación y supervisión panameña sobre las microfinanzas se encuentra fragmentada según la forma jurídica de la entidad regulada / supervisada entre varias instancias estatales. Esto quiere decir que se aplican normas diferentes para entidades que, teniendo una forma jurídica distinta, realizan actividades muy similares.



- La regulación y supervisión actual no es un obstáculo insalvable para el desarrollo de las microfinanzas. Esto se demuestra porque ya se está dando un tratamiento diferencial a esta actividad a partir de la creación de la figura de los BMF y además, algunas instituciones, dentro de esta figura o de otra, han iniciado actividades microfinancieras sostenibles.

Concluyendo, las microfinanzas en Panamá se encuentran en un estadio de desarrollo bajo, aunque existe una importante demanda potencial, no existe una oferta masiva de servicios microfinancieros, especialmente en el área rural, aunque si existen ciertas instituciones en el área urbana con cierto nivel de actividad y mostrando indicios favorables de autosostenibilidad.

Este panorama está acompañado por la presencia de un marco regulatorio y de supervisión de las microfinanzas que no obstaculiza demasiado el desarrollo del sector aunque tampoco lo favorece, por una ausencia de políticas públicas y de otras iniciativas de desarrollo de las microfinanzas y, finalmente, por la intervención distorsiva, especialmente en el área rural, de ciertos agentes como el BDA y el FECl.



EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

XI. PRÁCTICAS EXITOSAS A NIVEL INTERNACIONAL

XI.1 Políticas y Programas de Apoyo

Existen dos orientaciones principales en los programas y políticas de desarrollo de las microfinanzas en el mundo, con una orientación más marcada hacia la obtención de productos finales, usualmente relacionados con instrumentos asistencialistas, (que llamaremos “de orientación al subsidio”) y la otra, con mayor orientación a la generación de medios, como un mercado de servicios microfinancieros autosostenible, (que llamaremos “de orientación comercial”); éstas son:

Cuadro 32 – Características Generales de los Tipos de Políticas de Microfinanzas

Aspectos de la política	Orientación de la Política	
	al subsidio	comercial
Metas u objetivos	<ul style="list-style-type: none"> - La utilización del crédito como herramienta en contra de la pobreza. <ul style="list-style-type: none"> a. Mejora de niveles bajos de ingreso familiar. b. La promoción del auto-empleo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso equitativo a crédito para los pobres. - Mejora de servicios financieros - Asistencia financiera a micro y pequeños empresarios. - La construcción de instituciones de crédito viables.
Población objetivo	<ul style="list-style-type: none"> - Habitantes de zonas altamente marginadas o rezagadas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Todo tipo de microempresarios. - Todas las personas de bajos ingresos sin acceso a la banca tradicional.
Características del programa	<ul style="list-style-type: none"> - Créditos y capacitación administrativa u organizativa. - Servicio directo al usuario. - Proyectos focalizados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Servicios financieros diversos. - Construir sobre la base de instituciones existentes. - Proyectos focalizados.
Políticas Financieras	<ul style="list-style-type: none"> - Crédito barato o subsidiado. - Servicios subsidiados. - Recuperación de costos en el largo plazo. - Asignación basada en necesidades. - Evaluación costo-efectividad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tasas de mercado. - Cobro de comisiones. - Orientado a ganancias: viabilidad económica. - Solicitudes evaluadas conforme a riesgos. - Evaluación de acuerdo a desempeño financiero y cobertura del mercado.
Recursos Financieros	<ul style="list-style-type: none"> - Donaciones y recursos propios. - Patrocinadores diversos (gobierno, sector privado y social). - Cierta dependencia de agencias internacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Préstamos e inversiones sociales. - El fomento de nuevas relaciones con el sector privado (co-financiamiento).
Estructura Organizacional	<ul style="list-style-type: none"> - Agencia de desarrollo comunitario. - Equipo de trabajadores comunitarios, desarrolladores locales y administradores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Instituciones financieras especializadas en microfinanzas.



En la región existen experiencias destacables a nivel de país y a nivel de casos específicos dentro de un país, a continuación se enumeran brevemente algunos casos de cada tipo.

A nivel de País

Bolivia

De la experiencia Boliviana se pueden extraer una serie de buenas prácticas de iniciativas de apoyo al sector de las microfinanzas, entre las cuales, las más importantes son:

1. la reforma del marco regulatorio y de supervisión ⁽¹³⁾, cuyas principales innovaciones son:
 - La sanción de la Ley de Bancos y Entidades Financieras, en donde se introduce el concepto de multibanca, autorizando a las entidades bancarias a operar con varios servicios financieros entre los cuales se incluyen los créditos destinados a la microempresa.
 - La creación de la figura jurídica de los Fondos Financieros Privados (FFPs) como sociedades anónimas especializadas en la intermediación de recursos hacia pequeños prestatarios y microempresarios, permitiendo que los principales Organismos No Gubernamentales (ONGs) especializados en este tipo de operaciones, cumplan con sus objetivos a través de la conformación de sociedades con capital de riesgo, facultadas a captar depósitos y sujetas al control de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF) de Bolivia.
 - La adecuada consideración de las características especiales de los créditos a la microempresa, en la redacción de las normas vigentes sobre evaluación y calificación de cartera de créditos de la SBEF.
2. En lo que se refiere a políticas y programas de fomento al sector
 - La existencia de tres entidades que otorgan fondeo específico y apoyo directo a las instituciones microfinancieras: Fundación para la Producción - FUNDA-PRO -, FONDESIF – Programas de Apoyo y Nacional Financiera Boliviana - NAFIBO SAM -. El caso de mayor importancia ha sido el de NAFIBO SAM, que fue creada como entidad especializada de financiamiento en 1996 para atender los requerimientos crediticios de las entidades financieras privadas legalmente establecidas en el país.

⁽¹³⁾ Un detalle de las mejores prácticas en lo relativo a regulación y supervisión de las microfinanzas se encuentra en la sección XI.3



El Salvador

Para el caso de El Salvador, las experiencias destacables son:

1. La Reforma del Sistema Financiero, en donde se estableció, entre otras cosas:
 - el rol del Banco Central de Reserva como promotor y encargado de mantener la estabilidad monetaria;
 - la modernización del marco regulatorio de bancos, seguros, valores y pensiones sobre la base de principios internacionales y el inició un programa de fortalecimiento de la supervisión, para, con estas bases, realizar el saneamiento y privatización de la banca; y
 - la Ley de Intermediarios Financieros no Bancarios – LIFNB –, la que persigue como objetivos fundamentales mejorar el acceso y disponibilidad de servicios financieros para las MIPyMEs, brindar seguridad a los depositantes, incorporar a las instituciones de microfinanzas bajo la supervisión especializada del ente que regula y fiscaliza a los bancos y contar con instituciones financieras sólidas y sostenibles en el tiempo. La LIFNB, vigente desde julio de 2001, trazó como objetivo regular la organización, funcionamiento y actividades que realizan los intermediarios financieros no bancarios, y garantizar a sus depositantes y socios la eficiente y confiable administración de sus recursos. La Normativa busca establecer una disposición uniforme aplicable a intermediarios financieros no bancarios, para regular la organización, funcionamiento y actividades de intermediación financiera, y propiciar un mercado regulado, controlado, confiable y atractivo para la MyPE
2. El Sistema Legal que afecta el sistema financiero, el que cuenta con una importante cantidad de regulaciones, en donde se establece, entre otras cosas:
 - la regulación de la actuación de la Superintendencia en su calidad de ente fiscalizador del Sistema Financiero y el otorgamiento de autonomía administrativa y presupuestaria para el logro de sus funciones;
 - el fortalecimiento de la supervisión, que incluyó la especialización de los supervisores en diversas áreas, entre las que se incluyen las microfinanzas
 - la regulación de la organización, funcionamiento y actividades de los intermediarios financieros no bancarios;
 - la creación del Banco Multisectorial de Inversiones, como una institución pública de crédito con personalidad jurídica y patrimonio propio que tiene por objeto promover el desarrollo de proyectos de inversión del sector privado;
 - la creación de la Financiera y del Fondo de Garantía para la Pequeña Empresa, para que conceda crédito a los pequeños comerciantes e industriales; para que garanticen los créditos que otorguen a los pequeños comerciantes e industriales, las instituciones públicas y privadas, y para que conceda préstamos o garantías a las asociaciones cooperativas y sociedades cooperativas constituidas por pequeños comerciantes e industriales; y



- la creación del Sistema de Garantías Recíprocas mediante el establecimiento de Sociedades de Garantía Recíproca, cuyo objetivo es emitir garantías por las obligaciones financieras adquiridas por los socios partícipes.
3. El apoyo a la creación y transformación de una organización no gubernamental orientada al microcrédito, a una organización regulada orientada a las microfinanzas, la financiera CALPIA.

Financiera Calpia se fundó como un programa de la Asociación de Medianos y Pequeños Empresarios Salvadoreños –AMPES– creada con apoyo de la Agencia Alemana de Asistencia Técnica –GTZ– con el objetivo de mejorar las condiciones para la pequeña y microempresa por medio de la provisión de servicios empresariales básicos. Como parte de esta estrategia, se creó un fondo de crédito llamado Servicio Crediticio con la idea de que en el largo plazo, se convirtiera en una institución financiera formal para el sector de la MIPYME. En 1995 se constituyó la Financiera Calpia teniendo como principales accionistas son bancos extranjeros, organizaciones civiles locales y AMPES. La principal característica que distingue a Financiera Calpia es el riguroso análisis para determinar si los solicitantes de crédito tienen capacidad de pago, considerándose para el análisis sus activos, flujo de efectivo, el propósito del préstamo y el historial crediticio aunque este se refiera a préstamos informales.

Entre los factores de éxito de la Financiera Calpia, que la marcan como un buen caso de estudio, se pueden destacar la ejecución de una política financiera conservadora y transparente, que garantiza el patrimonio y la inversión de los ahorristas; una moderna e innovadora tecnología crediticia y de ahorro; una eficiente estructura operativa; la constitución de reservas de saneamiento por el 100% de la mora mayor a 30 días; y por último, todo lo que hace a una oferta de servicios financieros pertinentes para el sector de la MyPE, con bajos costos de transacción para los empresarios.

En resumen, las lecciones aprendidas del caso de financiera CALPIA son que, entre otras cosas, para cumplir con sus objetivos sociales, las ONGs orientadas a las microfinanzas deben procurar su sostenibilidad y permanencia en el mercado. Por otra parte, las instituciones orientadas a las microfinanzas deben tener como principios básicos los siguientes: clara orientación hacia el mercado objetivo, plena cobertura de costos con tasas de interés a precios de mercado, sana y transparente administración y tecnología apropiada. Adicionalmente, la participación en un esquema regulado permite a las instituciones orientadas a las microfinanzas cumplir de mejor manera con sus objetivos sociales, ya que se puede tener acceso a mayores fuentes de recursos y gozar de mayor credibilidad y presencia en el mercado. Finalmente, la participación de accionistas institucionales en el capital social de Financiera Calpia no sólo ha fortalecido la entidad, sino que le ha otorgado credibilidad frente a inversores, clientela, autoridades del Sistema Financiero y la comunidad económica internacional.



A nivel de Casos Específicos

Consortio de Organizaciones Privadas de Promoción al Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa – COPEME – en Perú:

COPEME es una asociación civil destinada a promover y ejecutar programas, proyectos y actividades orientadas a desarrollar el sector de la micro y pequeña empresa a nivel local, regional y nacional. Esta institución se consolida como una instancia de segundo piso que se construye descentralizadamente a través de sus 10 filiales.

Su estrategia para contribuir al desarrollo de las MyPEs pasa necesariamente por el desarrollo de los proveedores de Servicios Financieros y de Desarrollo Empresarial. A su vez, como instancia de segundo piso, proporciona a los proveedores de servicios, herramientas que favorezcan en la mejora de la gestión de sus organizaciones para ser capaces de competir en un enfoque de mercado y alcanzar sostenibilidad. Las herramientas de gestión son proporcionadas principalmente a través de Diagnósticos, Asistencia Técnica y Capacitación

En lo relativo a Microfinanzas, COPEME, a través de la Iniciativa Microfinanzas (IM), el programa de fortalecimiento de IMFs de COPEME iniciado en 1998, busca ampliar y fortalecer la oferta nacional de servicios financieros dirigidos a la microempresa; teniendo como ejes la sostenibilidad y la calidad de sus servicios, y trabajando para fortalecer la capacidad de las IMFs, propiciar la regulación de las ONGs con programas de crédito, etc.

Los principales servicios que brinda COPEME a través de la IM son:

- Asistencia técnica (consultorías especializadas);
- Capacitación y eventos (cursos abiertos, especializados, pasantías y eventos internacionales);
- Supervisión privada y publicaciones;
- Administración de proyectos de donantes y entidades o programas especializados.

A diciembre 2004, las 30 IMFs que recibieron apoyo intensivo de la IM que representan una cartera mayor a US\$ 170 millones, con más de 230,000 préstamos vigentes. A partir del apoyo, las 30 IMFs mejoraron en promedio su nivel de gastos operativos en 2.6%, controlaron su cartera en riesgo a niveles por debajo del sistema bancario e incrementaron su cartera en más de 50% y su n° de préstamos en cerca de 35%.

En materia de Asistencia Técnica, hasta diciembre 2004 la IM ha acumulado la realización de 38 consultorías a 19 IMFs, una consultoría internacional para Solución Financiera sobre productos financieros, y otra a la Asociación de Cajas Rurales. Desde el inicio de la IM, las consultoría han incrementado su complejidad, aumentado su monto promedio (entre \$40 mil y \$70 mil c/u, con casos que superan los \$150 mil), y han ido variando desde temas iniciales generales sobre gestión y promoción general de las IMFs asistidas hacia temas más focalizados y operativos.



El impacto de las consultorías se refleja en los siguientes datos: todas las IMFs mejoraron su eficiencia operativa (gastos operativos / cartera) y crecieron (tamaño de la esfera inicial, punteada, vs. la esfera final 2004, de trazo sólido). Cuatro de ellas mejoraron su sostenibilidad (margen financiero / gastos operativos), y todas bajaron sus intereses activos.

En Capacitación y Eventos, a diciembre 2004 en el marco de la IM se han dictado 106 cursos (63,000 horas-persona totales) para cerca de 150 IMFs, y se auspició y coordinó la asistencia de funcionarios de IMFs clientes a once pasantías o cursos internacionales. Los cursos abiertos cubren temas generales como cierre de estados económicos para IMFs, administración de riesgos, y adecuación a normas específicas de la SBS, tecnología crediticia, administración de riesgos, manejo de conflictos grupales, marketing general de servicios financieros, estrategias de expansión en IMFs con bancos comunales, y otros. Adicionalmente, existen cursos especializados (por institución o por tema específico a profundidad) que cubren temas personalizados por cada IMF, como marketing específico de sus productos, técnicas y procedimientos de calidad en el servicio al cliente, análisis de riesgos y, más generales, herramientas de gestión y credit scoring, entre otros.

El principal impacto de la capacitación se observa sobre las ONGs no reguladas: las cinco ONGs participantes mejoraron su eficiencia operativa (gastos operativos / cartera) y crecieron (tamaño de la esfera inicial de diciembre 2001, punteada, vs. la esfera final 2004, de trazo sólido), y todas mejoraron o mantuvieron su sostenibilidad (margen financiero / gastos operativos), aún cuando algunas de ellas incrementaron levemente sus intereses.

Adicionalmente, COPEME impulsa un Sistema Privado de Regulación de ONGs en el Perú dirigido a que las IMFs no reguladas - y las recientemente o indirectamente reguladas - tengan estándares de contabilidad, transparencia de información y gestión similares a los de las IMFs reguladas más avanzadas. La información recolectada esta disponible a través de la página web de COPEME y el Reporte Microfinanzas en el Perú que edita COPEME en el que se publica su información, junto a otra información y artículos relevantes, semestralmente.

El Sistema contempla tres etapas integradas de intervención, a cargo de auditores y especialistas subcontratados por la IM:

- Internalización de prácticas contables claras y transparentes en las IMFs;
- Fortalecimiento de su tecnología de créditos a través de productos y políticas;
- Fortalecimiento de sus procesos operativos y sistemas, incluyendo el software.

A 2004 el sistema involucra a un total de 37 IMFs en sus 89 auditorías-diagnóstico de gestión y/o de estados financieros realizadas. Para dotar a las ONGs de un sistema informático adecuado, se impulsó la implantación de un software integral para IMFs no reguladas a través de una prueba piloto.

Finalmente, COPEME cuenta con un Servicio de Central de Riesgo de Morosidad del Sistema que alcanza a diciembre 2004 a 87 IMFs inscritas.



Microglobal Paraguay

El Programa Global de Crédito para la Microempresa (PGCM) en Paraguay, apuntó a resolver la problemática del financiamiento de las Microempresas, mediante el acceso de las mismas al sistema financiero formal con un enfoque de mercado, en el cual la transferencia de una adecuada tecnología financiera a la banca, adquirió un rol protagónico.

El PGCM, se diseñó para crear una estructura de financiamiento estable y permanente para la Microempresa, a través de las entidades financieras, mediante un apoyo coordinado y planificado por la Unidad Técnica Ejecutora de programas del Banco Central del Paraguay, que opera con el esquema de Banca de Segundo Piso y ha brindado asistencia técnica a las entidades participantes para la introducción del nuevo producto financiero.

Para lograr sus objetivos, se implementó una estrategia basada en el apoyo a las entidades financieras de primer piso, a través de la provisión de fondos para refinanciar los créditos a la microempresa, en brindar asistencia técnica a las IFI para implantar una tecnología crediticia adecuada para atender al grupo meta y en brindar asistencia técnica a la Unidad Técnica Ejecutora del Programa (UTEP).

En resumen, la metodología utilizada en el PGCM fue la siguiente: Como principio general, la UTEP otorga los préstamos con criterios técnicos evitando las presiones Políticas. Dichas prácticas son amparadas por la autonomía que posee el Banco Central del Paraguay. Las IFI tratan directamente con el microempresario realizando el análisis de la capacidad de pago, el otorgamiento de créditos y la posterior recuperación del financiamiento. A la vez, sobre las IFI recae el 100% del riesgo de crédito. La UTEP al vencimiento de los préstamos otorgados a las IFI, realiza el correspondiente débito automático de las cuentas corrientes habilitadas para el efecto. Finalmente, vale destacar que la ejecución del Programa está normada por su propio Reglamento de Crédito, cuya versión unificada y actualizada está aprobada por Resolución del Directorio del Banco Central del Paraguay.

Con respecto a los resultados alcanzados, se ha conseguido que la cartera de las IFI participantes del Programa crezcan constantemente y se profundice el sistema financiero nacional. Al 2005 se encontraban participando activamente nueve intermediarios financieros, los cuales están atendiendo alrededor de 46.000 microempresas, con una cartera de USD 34 millones.

Los Bancos Mundiales para la Mujer en Colombia

En Colombia, los Bancos Mundiales de la Mujer han reemplazado a los prestamistas. Con préstamos desde 128 dólares, han logrado mantenerse lejos de los bancos pues para ellos no es rentable administrar créditos tan pequeños que requieren una metodología especializada. Esta diferencia se basa en que mientras la banca mira el riesgo y las garantías, los bancos de la mujer analizan la capacidad de pago y evalúan el flujo de caja del solicitante pues casi nunca tiene historial crediticio ni garantías.



El éxito de los bancos mundiales de la mujer en Colombia, se resume en la aplicación de, entre otras, las siguientes prácticas, que deberían considerarse como ejemplos a seguir:

1. Involucramiento e identificación con el Segmento de Mercado.
2. Acercamiento al cliente, a través de la ubicación de oficinas cerca de los centros de operación de los microempresarios.
3. Análisis de las necesidades de los clientes y desarrollo de productos adecuados a las mismas: Frecuencias de pago de los créditos, plazos, montos, rapidez de respuesta a las solicitudes de crédito, exigencia mínima de garantías, etc.
4. Oficiales de Crédito bien capacitados para analizar la capacidad de pago de los clientes y para administrar sus carteras de clientes. Identificados con el grupo meta y con aptitud y actitud para trabajar con el mismo.
5. Tecnología de crédito adecuada, con la aplicación de una estricta Política de control y seguimiento del repago de los créditos.
6. Elaboración e implementación de Manuales de Políticas y reglamentos crediticios simples y adecuados a los productos crediticios.
7. Disciplina en la administración y control de la cartera de créditos: Castigos de Cartera y constitución de provisiones adecuadas.
8. Utilización de un adecuado soporte informático para la administración de gran cantidad de clientes.
9. Evaluación periódica de la gestión institucional a través de indicadores de desempeño.
10. Concientización de la importancia de alcanzar niveles adecuados de crecimiento y desarrollo a fin de mantener la sostenibilidad financiera a largo plazo.
11. Aplicación de tasas de interés adecuadas para alcanzar la cobertura de costos, sin subsidios a los clientes y sin crear distorsiones de mercado.

A partir de la aplicación de estas prácticas, los Bancos Mundiales de la Mujer en Colombia cuentan con más de 170.000 clientes. Adicionalmente, los cinco bancos de la mujer conforman también una asociación que actúa como organismo gremial.

XI.2 Esquema de Fondeo (Banca de Segundo Piso)

Banco Centroamericano de Integración y Desarrollo (BCIE)

El Banco Centroamericano de Integración Económica opera como banco de segundo piso en diversos países de la región, de hecho, el BCIE constituye la principal institución de refinanciamiento de la banca de primer piso en la mayoría de los países



en que opera. Su oficina central está ubicada en Tegucigalpa, Honduras, y cuenta con oficinas en cada país miembro.

El BCIE actúa como banca de segundo piso al otorgar líneas de crédito a instituciones financieras públicas y privadas que canalizan dichos recursos hacia beneficiarios finales de diversos sectores productivos, especialmente a la micro, pequeña y mediana industria (MIPYME).

Tiene diversas líneas de financiamiento de mediano y largo plazo que ofrece a los bancos y otras instituciones como financieras, cooperativas de ahorro y crédito, y ONG:

- Créditos para vivienda. Normalmente las condiciones de estos préstamos alcanzan a los sectores de clase media y alta que tienen acceso a los bancos y se refieren comúnmente a adquisición de vivienda nueva, para lo cual se constituye una hipoteca sobre la misma.
- Créditos para sectores productivos (pequeña y mediana empresa, así como empresas grandes). Típicamente son para empresas acostumbradas a trabajar con los bancos que financian activos fijos o proyectos de inversión que contemplan en la mayoría de los casos también financiamiento complementario para capital de trabajo. La línea PYME es financiada con fondos de Taiwán.
- Créditos para microempresa. La línea de microcrédito se introdujo con una operación de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) que opera a nivel centroamericano. Esta línea la coloca directamente a IMF como ONG y cooperativas de ahorro y crédito y, en ocasiones, contempla en paralelo un pequeño componente de asistencia técnica no reembolsable.

Otro aspecto favorable del BCIE es que cuenta con una buena metodología de análisis financiero y de prestamista de instituciones financieras en general, habiendo ganado experiencia también en materia de IMF en los últimos años.

Para aplicar las líneas de segundo piso del BCIE, las entidades deben cumplir, entre otros, los siguientes requisitos:

Bancos y Sociedades Financieras

- Estar operando, durante por lo menos dos años, bajo la regulación y supervisión del organismo regulador.
- No ser objeto de un proceso de intervención o liquidación por parte del banco central y/o del organismo regulador competente.
- Copia de carta enviada al ente regulador, u organismo similar según corresponda, mediante la cual la IFI lo autoriza para proporcionar la información que sobre la misma sea requerida por parte del BCIE.
- Estados financieros completos de los dos últimos ejercicios anuales, certificados por los auditores externos y el último corte interino más reciente.



- Copia de escritura de constitución y cualquier reforma subsiguiente, debidamente registradas.
- Cartas de referencia de proveedores de recursos.

Instituciones Financieras No Bancarias

- Requisitos de Tipo General:
- Obtener una opinión jurídica favorable emitida por el BCIE.
- Tener como mínimo tres años de operaciones y de experiencia crediticia, y al menos tres años de haberse constituido.
- Contar con estados financieros auditados de los últimos tres ejercicios anuales disponibles, dictaminados por auditores externos, que reflejen los tres años de experiencia crediticia.

La línea del BCIE, con leves variaciones, tiene un plazo máximo de 5 años y con hasta 1 ½ año de gracia, para créditos cuyo monto máximo es de US\$ 75,000 o su equivalente en moneda local. La tasa de interés que cobra el BCIE a los bancos intermediarios se ubica en un 3,5% a 4,5% anual (Libor + 2,5 + factor plazo) para dólares y en un 14,5% (Tasa Básica pasiva + 1) para moneda local. Las tasas de interés se revisan periódicamente. Los bancos intermediarios cargan un margen que varía principalmente entre 2% y 4% para las operaciones en dólares, y entre 6% y 10% en Colones. Además, se suele cargar una comisión flat de entre 1% a 2,5%.

Cuadro 33 – Cartera de Segundo Piso del BCIE (ejercicio 2005)

País	CARTERA BCIE - BANCA DE SEGUNDO PISO (Millo US\$)			
	Aprobados		Desembolsados	
	Intermediación Financiera	Total	Intermediación Financiera	Total
Guatemala	65.00	663.40	268.50	333.30
El Salvador	203.90	232.90	376.90	406.20
Honduras	61.50	186.60	90.20	135.50
Nicaragua	50.40	95.40	87.10	107.80
Costa Rica	292.30	495.10	199.60	322.50
Total	673.10	1,673.40	1,022.30	1,305.30

Fuente: BCIE – Memoria Anual 2005 – www.bcie.org

Al 31 de diciembre de 2005, la cartera del BCIE por intermediación financiera ascendía a US\$ 953,623 ⁽¹⁴⁾ equivalente el 30% de su cartera total (US\$ 3,178,731). A esa misma fecha, la mora del sector público y de las instituciones financieras intermediarias fue de cero.

⁽¹⁴⁾ La diferencia con los datos del cuadro 33 se explica porque este cuadro recoge la información para todo el ejercicio 2005, mientras que la cifra de US\$ 953,623 corresponde a la cartera vigente al cierre del ejercicio.



Banco Nacional de Costa Rica (BNCR)

El Banco Nacional de Costa Rica cuenta con una línea de Banca de Desarrollo que se organiza como tal en el año 1999, y brinda servicios de apoyo y asesoría tanto en crédito como en otros servicios financieros a las micro, pequeñas y medianas empresas, incluyendo el sector agropecuario. Sus cuatro áreas de actuación son:

- Microempresa
- Pequeña y Mediana Empresa
- Juntas Rurales
- Segundo Piso y Segmentos Especiales

Cuadro 34 - Cartera crediticia de BN Desarrollo (al 30 de abril de 2004 (US\$))

Área	# de créditos	Saldo (US\$)	Participación	Promedio (US\$)	Mora Legal	Atraso > 90 días
Microempresa	14,639	76,620,968	43.1%	5,234	5.2%	1.4%
Pequeña Empresa	2,031	30,641,324	17.2%	15,087	5.3%	1.0%
Mediana Empresa	494	20,402,221	11.5%	41,300	4.5%	1.3%
Junta Rural	9,847	27,190,027	15.3%	2,761	5.1%	1.4%
Subtotal	27,011	154,854,540	87.1%	5,733	5.1%	1.3%
Banca 2do Piso	620*	22,893,856	12.9%	41,539*	0.0%	0.0%
Especiales		2,860,164	1.6%		1.8%	0.8%
Total	27,631	177,748,397	100.0%	6.33	4.4%	1.2%

Fuente: Elaboración propia con estadísticas proporcionadas por BN Desarrollo

* Agregado de Banca de Segundo Piso y Especiales

La cartera de BN Desarrollo asciende al 30 de abril de 2004 al equivalente de US\$ 177,748,397 en 27,631 operaciones de crédito, de los cuales, el 12.88% corresponde a la Banca de Segundo Piso. El monto promedio global por operación en esta área asciende a US\$ 41,539.

La banca de Segundo Piso de BN Desarrollo coloca créditos en moneda nacional (Colones) a instituciones (cooperativas, mutuales, asociaciones solidaristas, fundaciones y similares) que, a su vez, otorgan subpréstamos con esos fondos a los usuarios finales.

El número de créditos que dichas instituciones de primer piso mantenían al cierre del mes de abril con los fondos de BN Desarrollo alcanza a unos 25.400, lo cual indica que el saldo promedio de crédito de los usuarios finales de la banca de Segundo Piso asciende a unos US\$ 1,127.

Los requisitos básicos exigidos a las instituciones para operar con BN Segundo Piso son:

- Requisitos Específicos:
 - Manejo de cartera activamente con un mínimo de 4 años.
 - Inscripción en la SUGEF, si así lo exige la Ley.



- Acuerdo de Junta Directiva autorizando el endeudamiento.
- Mora legal y de más de 90 días por debajo de 10% y 3%, respectivamente.
- Estructura tecnológica que permita identificar la cartera refinanciada.
- Requisitos Financieros:
 - Estados financieros auditados de los últimos dos años y estados financieros recientes (menos de tres meses).
 - Flujo de caja proyectado (período del crédito).
 - Certificación de pasivos.
 - Detalle de la composición de la cartera de préstamos y de la mora por: antigüedad de saldos, garantía, y actividad económica.
- Requisitos Adicionales:
 - Demostrar capacidad administrativa y técnica para intermediar recursos.
 - Detalle del uso final de los recursos. El usuario final debe ser una persona que en el banco esté facultado para ser sujeto de crédito.
 - Permitir inspecciones al banco sobre el uso final de los recursos.
 - Firma de convenio de participación previo a la formalización.
 - Otras formalidades como carta de solicitud de crédito y otros documentos y formularios típicos de los créditos a personas jurídicas.

La tasa de interés (en Colones) que BN Desarrollo cobra a las instituciones de primer piso es la que cobra el BN Desarrollo a sus clientes (según cada programa) menos 1.5 puntos porcentuales ($17.5\% = 19\% - 1.5\%$), a lo que se agrega la comisión de formalización (flat), según cada actividad. Asimismo, el margen de intermediación máximo permitido es de 10 puntos porcentuales.

La garantía que normalmente entregan las instituciones al BN Desarrollo consiste en el endoso de la documentación que el intermediario le solicita al usuario final como garantía del subpréstamo. Ello puede cubrir hasta el 80%, debiéndose cubrir el resto con las garantías convencionales o fondos de garantía.

Los documentos endosados son entregados a un fiduciario (normalmente el Banco Improsa), con lo cual el BN Desarrollo se asegura ante casos de manejos dolosos. Previamente al desembolso de los recursos, el intermediario proporciona ciertos datos básicos del deudor y del subpréstamo, y se rechaza si:

- El usuario final está codificado como mal deudor.
- El fiador o fiadores están codificados como malos deudores.
- El cliente o fiador están en mora mayor o igual a 30 días con el BN.



El plazo de las operaciones (y período de gracia) se determina de acuerdo con la actividad financiada, resguardando siempre los intereses de la institución y del cliente.

Los montos a financiar tanto al intermediario como al usuario final, se determinan caso por caso. Para las Mutuales de Ahorro y Préstamo el monto máximo al intermediario es:

- Mutuales A: Hasta 75% del patrimonio reportado a la SUGEF.
- Mutuales B: Hasta 50% del patrimonio reportado a la SUGEF.
- Mutuales C: Sin intermediación.

El área Segundo Piso de BN Desarrollo ha venido realizando una muy buena experiencia con instituciones como cooperativas, mutuales, asociaciones solidaristas, fundaciones y similares, a través de las cuales canaliza recursos principalmente hacia los sectores asalariados y también microempresarial.

Nacional Financiera Boliviana (NAFIBO SAM) - Bolivia

La creación de Nacional Financiera Boliviana Sociedad Anónima Mixta (NAFIBO SAM) como entidad financiera de segundo piso en el ámbito del derecho privado surge en el marco del proceso de retiro de la participación directa del Estado en el sistema financiero. Para ello se ha contado desde el año 1994 con la colaboración de la Corporación Andina de Fomento (CAF) tanto en la disolución de la Gerencia de Desarrollo del BCB, que tradicionalmente oficiaba de banco de segundo piso, como en la creación de la nueva entidad participando como accionista de NAFIBO SAM con el 20% del capital y con dos lugares en el Directorio de la entidad.

Los estatutos de NAFIBO SAM establecen como único objeto de la entidad la intermediación financiera hacia entidades privadas legalmente establecidas en el país y fiscalizadas por las instituciones correspondientes. El capital de la entidad está representado por acciones emitidas en dos series: una corresponde al sector público representado por el Ministro de Hacienda (actualmente 80%) y otra al sector privado (actualmente 20% CAF).

En cuanto a intermediación financiera, NAFIBO opera a través de diversas ventanillas, entre las que se encuentran:

- **Microcrédito:** para financiar capital de inversión o de trabajo en actividades de producción, comercio y servicios de la microempresa, a través de instituciones financieras con experiencia probada en microcrédito;
- **PYMES:** para financiar actividades productivas, de servicio y comercio de las pequeñas y medianas empresas, permitiendo la consolidación de deudas con un aporte fresco mínimo del 20%.
- **Vivienda:** para financiar la compra, construcción, ampliación y remodelación de viviendas a prestatarios finales que cumplan con el Reglamento de Originación de Cartera Hipotecaria de Vivienda de NAFIBO.



- Vivienda de Carácter Social: para financiar la adquisición de vivienda en el marco del Programa Nacional de Vivienda emprendido por el Supremo Gobierno.

La ventanilla de Microcrédito opera bajo las siguientes condiciones financieras:

- Plazo: Hasta 5 años sin período de gracia.
- Tasa: TPP + Margen Financiero Fijo.
- Moneda: Dólares Americanos, Bolivianos y Unidad Fomento a la Vivienda (UFV).
- Monto: Máximo de 1,5 millones de dólares. Para montos superiores se requerirá la no objeción del Directorio de NAFIBO.
- Servicio de deuda: Se aceptará pagos semestrales para capital y trimestral para intereses.
- Aporte de NAFIBO: 80% del proyecto o actividad.
- Modalidad: Montos agregados para la ICI para su colocación individual por las entidades intermediarias.
- Por Destino, las condiciones particulares son las siguientes:
 - Para Activos Fijos: Plazo máximo de 6 años con un período de gracia de 12 meses.
 - Para Capital de Trabajo Estructural: Plazo máximo de 3 años con un período de gracia de 6 meses.
 - Para Capital de Trabajo Ordinario: Plazo máximo de 1 años sin período de gracia.

Para las entidades de primer piso, los criterios de elegibilidad establecidos comprenden requisitos tales como: estar sujeta a la fiscalización de la SBEF, cumplir con la Ley de Bancos y Entidades Financieras y demás disposiciones legales vigentes, haber sido habilitadas por el Directorio de NAFIBO SAM y mostrar una posición administrativa y financiera saludable de acuerdo con las evaluaciones que efectúe NAFIBO SAM. El incumplimiento de alguno de los requisitos puede implicar la inhabilitación de la ICI de manera temporal o definitiva. Asimismo, NAFIBO SAM puede inhabilitar automáticamente a una ICI cuando, por ejemplo, el coeficiente de adecuación patrimonial se encuentre por debajo del establecido legalmente, la ICI esté en mora o incumpla obligaciones con NAFIBO SAM y/o el BCB, evidencie deficiencias de encaje legal en más de una oportunidad en los últimos seis meses, o que la mora alcanzada exceda el 10% de su cartera bruta.

A diciembre de 2005, NAFIBO SAM intermedio Bs 5,787,794 (aproximadamente unos US\$ 720,000) siendo su cartera total de Bs. 1,667,136,523 (algo mas de US\$ 200 Millones).



Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero (FONDESIF) - Bolivia

El FONDESIF fue creado mediante Decreto Supremo 24110 de 1 de septiembre de 1995 como una entidad descentralizada de derecho público con el objeto de ampliar la base patrimonial de las entidades bancarias y servir como garante de la estabilidad y prevención de situaciones de riesgo del sistema financiero. Sus funciones fueron modificadas por el Decreto Supremo 24436 de 13 de diciembre de 1996 que dispone su fusión con el Fondo de Fortalecimiento del Sistema Cooperativo, la ampliación de sus operaciones hasta el 31 de marzo de 1997 y la administración del Programa de Apoyo al Microcrédito y Financiamiento Rural.

El Consejo Superior es el órgano de dirección y esta presidido por el Ministro de Hacienda e integrado por el Presidente del Banco Central de Bolivia, el Viceministro de Asuntos Financieros y un representante del Directorio del Banco Central de Bolivia. El Superintendente de Bancos y Entidades Financieras actúa como Síndico. El Consejo nombra un Secretario Ejecutivo que representa legalmente a la institución y opera las políticas aprobadas.

Mediante el Decreto Supremo 25338 de 29 de marzo de 1999 se precisa el marco operativo de NAFIBO SAM y FONDESIF en su rol de financiamiento del microcrédito y apoyo institucional a las entidades de microcrédito, se definen las competencias de los Viceministerios de Asuntos Financieros y Microempresa, y se crea el Comité de Coordinación en el Área de Microfinanzas y Microempresa como órgano de concertación de políticas en dichas áreas.

En el caso del FONDESIF, este Decreto le encarga una amplia gama de actividades y operaciones, entre las que se encuentran:

1. La Administración del Programa de Microcrédito en sus modalidades de:
 - Apoyo Financiero por una sola vez, a entidades no reguladas por un monto no mayor al 50% del patrimonio de la entidad solicitante, a un plazo no mayor de 5 años y con una tasa de interés equivalente a la tasa pasiva del mercado más un punto porcentual, orientado a entidades especializadas no reguladas;
 - Asistencia Técnica no reembolsable a entidades reguladas y no reguladas para mejorar su capacidad administrativa y de gestión, y desarrollar servicios de apoyo consistentes en el desarrollo y diseminación de estudios sobre mecanismos financieros estandarizados para entidades que presten servicios auxiliares financieros, captación restringida de recursos orientados al microcrédito y condiciones que propicien la expansión de los servicios financieros a lugares que carezcan de los mismos.
 - Apoyo al Desarrollo Sectorial de las Microfinanzas, mediante la contratación de estudios para la identificación de nuevos productos en el campo de las microfinanzas, el impulso de la integración de la central de riesgos de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, el funcionamiento del catastro rural y el registro de garantías de bienes muebles.



2. El Manejo de las mutuales y cooperativa en crisis. Fortalecimiento financiero de las mutuales de ahorro y préstamo para la vivienda y cooperativas de ahorro y crédito, a través del otorgamiento de recursos por una sola vez, bajo las modalidades de créditos subordinados de capitalización y compra de cartera de crédito. Los créditos subordinados serán por un monto que permita cumplir a dichas entidades con los requerimientos patrimoniales de ley, por un plazo de hasta 15 años, amortizados anualmente con los resultados económicos, con una tasa de interés variable equiv. a la tasa pasiva efectiva promedio en dólares del sistema bancario más 1%.

En las microfinanzas FONDESIF tiene una labor marcadamente promocional (desarrollo institucional y asistencia técnica) pero también debe actuar como prestamista juicioso e investigador cuidadoso del uso de recursos del Estado canalizados por algunas ONGs. Además, FONDESIF como banco del Estado puede prestar a entidades que están en proceso de formalización ante la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras.

Fundación para la Producción (FUNDA-PRO) - Bolivia

FUNDA-PRO es una entidad sin fines de lucro cuya responsabilidad es la administración los recursos del Fondo de Crédito para la Producción creado con recursos proporcionados por USAID/Bolivia y la Secretaría Ejecutiva, destinados a expandir el crédito en favor de sectores sociales marginados o desatendidos.

En este marco, FUNDA-PRO, además de conceder créditos a personas individuales para estudios técnicos y/o de maestrías, en el marco del Programa de Financiamiento Institucional (PFI), concede créditos a entidades financieras, bajo la forma de depósitos a plazo fijo “condicionados” y préstamos; es decir cumpliendo el rol de entidad financiera de segundo piso. Las instituciones que operen con el PFI deben ser instituciones legalmente constituidas, fiscalizadas o no por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras. El Programa opera con bancos comerciales, fondos financieros privados, cooperativas de ahorro y crédito, ONGs y entidades de arrendamiento financiero.

A Julio de 2006 el PFI tiene colocados más de US\$ 40 Millones en diversos tipos de entidades, de los que un 48% están destinados a microcréditos, un 39 % a los créditos pequeños y 13% a créditos de mediano monto.

Cuadro 35 – Cartera PFI – FUNDA PRO

Tipo de Entidad	Miles de US\$	%
Bancos	15,400	36.9%
Fondos Financieros Privados	13,740	32.9%
Instituciones Privadas de Desarrollo	9,021	21.6%
Cooperativas de Ahorro y Crédito	650	1.6%
Otras	2,900	7.0%
Total	41,711	100.0%

Fuente: FUNDA PRO – www.fundapro.org.bo



XI.3 Regulación y Supervisión de las Microfinanzas

Mejores prácticas internacionales en la regulación de las Microfinanzas ⁽¹⁵⁾

Todas las IMFs no deben ser reguladas de la misma manera, ya que difieren en cuanto a sus características de propiedad, estructura organizativa y sus perfiles de riesgo, en general. También presentan diferencias en puntos como la diversificación de activos, y en temas tan específicos como los aspectos de gobernabilidad y control interno.

De las experiencias internacionales en el desarrollo del mercado de servicios micro financieros se pueden extraer una serie de lecciones aprendidas respecto de la regulación ⁽¹⁶⁾, entre las que se destacan:

- La regulación debería promover que las IMFs de alcance masivo se constituyan como sociedades anónimas o como cajas de crédito cooperativo, que no deberían dedicarse a actividades distintas a la intermediación o provisión de servicios financieros.
- No se debería promover la inclusión de fundaciones o instituciones sin fines de lucro en el sistema financiero regulado, por su compleja gobernabilidad y, en la mayoría de los casos, su reducida capacidad patrimonial e institucional.
- La regulación debería requerir que los accionistas fundadores de las IMFs sean sujetos al análisis individual de sus antecedentes financieros y de su solvencia moral y económica.
- Con respecto al personal de la entidad microfinanciera, el marco regulatorio debería establecer, como mínimo, las siguientes exigencias:
 - Que la persona que ejerce la fiscalización interna por cuenta de la Asamblea de accionistas (síndico, vigilante, revisor fiscal o representante de la minoría) deba tener experiencia en la actividad microcrediticia, ya que deberá evaluar la existencia y aplicación de adecuadas políticas de crédito y otros aspectos de la tecnología crediticia, para luego informar a los accionistas.
 - Que los miembros del Directorio o Consejo de Administración y de la gerencia de las IMFs, acrediten conocimiento en el manejo de entidades financieras, del microcrédito y del marco regulatorio y su supervisión.
- Es conveniente el establecimiento de un monto mínimo de capital que respalde el inicio de operaciones como entidad financiera regulada, durante un período de tiempo de - aproximadamente - tres años. Las experiencias exitosas demuestran que este requisito de capital mínimo debería oscilar entre US\$ 1 y 3 millones para las entidades de microcrédito en América Latina y a su vez,

⁽¹⁵⁾ En el año 2003 el BID ha realizado un Estudio denominado "Principios y Prácticas para la Regulación y Supervisión de las Microfinanzas", de Tor Jansson, Ramón Rosales y Glenn Westley, que ha servido de base para el análisis de la presente sección.

⁽¹⁶⁾ Un detalle de las mejores prácticas internacionales en Regulación de las microfinanzas, con análisis de países que las implementaron, se encuentra en el Anexo IV.



debería ser especificado de una manera tal, que su poder adquisitivo no se erosione por la inflación.

- No resulta recomendable restringir la actividad de las instituciones respecto al sector o región que atiendan, aunque si se debería establecer un límite individual de crédito, alrededor del 3% de su patrimonio, para diversificar su riesgo crediticio y garantizar su especialización en el financiamiento de actividades a pequeña escala.
- La regulación debería permitir a las IMFs realizar la totalidad de las operaciones financieras que implica dar un servicio integral a sus clientes.
- Una adecuada regulación debería permitir a las IMFs contraer obligaciones con personas jurídicas, tanto en el país como en el exterior, que pueden provenir tanto de fuentes comerciales financieras como de fuentes no comerciales.
- La regulación para las IMFs debe tender a minimizar la dependencia del financiamiento del Estado o de donantes, por lo que se debe establecer un límite para tales recursos, que puede variar entre el 10% y el 30% (en inicio) del patrimonio efectivo de la entidad.

Como se señaló inicialmente, hay diferentes justificaciones de carácter teórico y empírico para realizar un tratamiento regulatorio diferencial a las microfinanzas, con relación a las operaciones en el mercado financiero tradicional.

A su vez, el marco regulatorio para los oferentes de servicios financieros dirigidos hacia las microempresa debería considerar las características de los servicios ofrecidos por cada oferente. No es lo mismo una entidad que capta ahorros del público, donde debe existir por parte del Estado una regulación dirigida a proteger los intereses de los depositantes, que una entidad que no puede captar depósitos.

En las entidades que se fondean a través de otros mecanismos (préstamos o donaciones de organismos multilaterales, la cooperación internacional, Estado, instituciones de segundo piso, etc.), por una cuestión costo-beneficio no es necesaria la regulación directa del Estado, salvo en lo que se refiere a un marco legal claro y estable para el desarrollo de sus actividades.

En general, salvo excepciones en casos muy especiales, se considera adecuado que la regulación de las microfinanzas siga al desarrollo cuantitativo y cualitativo de la actividad, o sea, que se empieza a establecer un marco regulatorio en la medida que se incrementa fuertemente la oferta de servicios financieros al sector de las MyPEs, como una medida que tiende a fortalecer el desarrollo de una industria de microfinanzas.



Mejores prácticas internacionales en la supervisión de las Microfinanzas ⁽¹⁷⁾

Un buen esquema de supervisión de IMFs debe tener en cuenta la estructuración de la responsabilidad supervisora y otros aspectos relacionados con los recursos humanos, procesos y herramientas de supervisión, normas de contabilidad, transparencia informativa y la administración de una central de riesgos.

Entre las mejores prácticas internacionales en materia de supervisión de las microfinanzas ⁽¹⁸⁾, es necesario mencionar, como mínimo, las siguientes:

- El supervisor debe garantizar la supervisión de las entidades microfinancieras de manera continua y minuciosa, por lo que debería contar con funcionarios idóneos, que conozcan la naturaleza de las microfinanzas, los riesgos de estas operaciones, la operativa de las entidades microfinancieras y los resultados de las buenas microfinancieras y cooperativas que se supervisen.
- Con respecto a la autorización, el ente supervisor debería evaluar el esquema de gobierno de la entidad solicitante, la experiencia de la gerencia, las tecnologías crediticias, la situación de la cartera y sus sistemas de información.
- Para la supervisión extra situ, basada en el análisis de gabinete, el supervisor debe exigir la misma información periódica a las entidades microfinancieras que exige a los bancos, pero evitando imponer demasiadas exigencias, especialmente a las de menor tamaño. Este tipo de supervisión debe proporcionar las herramientas para la planificación de las visitas de inspección y debe encargarse de dar seguimiento a las constataciones y las instrucciones emanadas de la visita.
- Con respecto a la Supervisión in situ, el ente supervisor debería orientar su atención en la evaluación de las metodologías crediticias utilizadas por las entidades microfinancieras, la calidad de los recursos humanos, los sistemas informáticos y los controles internos. Adicionalmente, el supervisor debería contemplar, sobre un muestreo, cómo las distintas metodologías crediticias utilizadas han estimado la capacidad de pago de los clientes y han fijado la periodicidad de sus cuotas, en orden de extraer lecciones aprendidas en ese campo.
- El régimen de sanciones aplicable a las entidades microfinancieras no debería diferir del de las entidades bancarias. No obstante, en el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, la imposición de sanciones debería basarse en impositivos personales a los responsables de las infracciones y no solamente en afectar el patrimonio de la entidad a través de multas y previsiones.

⁽¹⁷⁾ En el año 2003 el BID ha realizado un Estudio denominado "Principios y Prácticas para la Regulación y Supervisión de las Microfinanzas", de Tor Jansson, Ramón Rosales y Glenn Westley, que ha servido de base para el análisis de la presente sección.

⁽¹⁸⁾ Un detalle de las mejores prácticas internacionales en Supervisión de las microfinanzas, con análisis de países que las implementaron, se encuentra en el Anexo V.



- El ente supervisor debería poder establecer las normas para la adecuada contabilización de las operaciones de las entidades microfinancieras que promuevan el reconocimiento oportuno de la mora, el registro de las reprogramaciones, la constitución de provisiones para incobrables y el registro de los subsidios que se reciban a través de fondos provistos a tasas inferiores a las del mercado.
- Las auditorías externas sobre las entidades microfinancieras y las cooperativas deberían fomentar el correcto funcionamiento de sus metodologías crediticias y sus controles internos.
- En cuanto a las calificadoras de riesgo, el supervisor debería establecer que desarrollen y adopten metodologías objetivas y apropiadas para la calificación de las entidades microfinancieras en base a sus propios méritos y riesgos, sin perjuicio de su objetivo, es decir, personas de bajos ingresos.

Como conclusión general, es necesario resaltar que lo que se debe hacer es regular la actividad, o sea, la prestación de servicios financieros dirigidos hacia las MyPEs, y no la forma jurídica de la institución (cooperativa, IMFs, etc.). Lo que marca la diferencia entre las microfinanzas y la actividad financiera tradicional son las características de los servicios: bajo monto, préstamos sin garantía y cuya devolución se hace de acuerdo a las actividades económicas del empresario y no usando una tecnología para asalariados.



PROPUESTA DE POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN

XII. PROPUESTA DE POLÍTICA

XII.1 Principios Generales

Existen una serie de principios que deben regir de forma genérica toda política, éstos son:

Enfoque Sistémico

La Política debe partir de un enfoque sistémico: las acciones, programas, instrumentos e instituciones deben estar coordinados y responder a un conjunto de propósitos y objetivos comunes con un alto grado de consenso entre los distintos actores.

Este enfoque sistémico debe imperar en todos los aspectos de una Política, desde la coordinación entre distintas agencias gubernamentales, hasta la complementación de los diferentes instrumentos, la participación del sector privado en la gestión de la Política, así como la coordinación entre los distintos ámbitos gubernamentales, entre otros.

Sin embargo, es necesario resaltar el hecho de la necesidad de un enfoque sistémico en cumplimiento de los criterios de eficiencia, economías de escala y de coordinación, no deben hacer perder de vista otra característica importante del grupo meta, las MyPEs, que debe reflejarse en la estrategia de apoyo, que es la diversidad y la heterogeneidad.

Las diferencias sectoriales, regionales, idiosincrásicas, evolutivas, etc., que existen al interior de dicho sector son de tal importancia, que una estrategia de apoyo que no las tenga en cuenta cometerá una grave simplificación, que llevará a un mal uso de los recursos y al escepticismo de la mayor parte de las empresas respecto de las Políticas que teóricamente se diseñan y se aplican en su favor.

Es importante mantener el equilibrio de los instrumentos que se implementen considerando que contribuyan a la consecución de los resultados esperados alineándose adecuadamente con el enfoque general de la política y sin exponer a otros instrumentos a efectos indirectos no deseados.

Equidad Social

En el diseño e implementación de una Política de este tipo no debe dejarse de lado la dimensión de equidad social, lo que permitirá garantizar que la sociedad disponga de los mecanismos legales, institucionales y financieros, en igualdad de oportunidades y de forma transparente, para acceder a los mecanismos que se instrumenten.

La Política deberá prestar especial atención a aquellos sectores menos favorecidos, priorizando su asistencia, sin comprometer la eficiencia del resto de los mecanismos.



Integralidad

La Política debe contener una dimensión de Integralidad, lo que permitirá concebir las necesidades de las micro y pequeñas empresas en cuanto a servicios microfinancieros y la misma Política dentro de un marco de desarrollo integral del país, superando la visión puramente sectorial o limitada a la solución económica de las necesidades de un tipo particular de empresas y/o de oferentes de algún tipo de productos o servicio.

Los programas, proyectos, herramientas, instrumentos y mecanismos que surjan de la Política deberán ser técnica y económicamente factibles y eficientes, articulados en un marco de desarrollo económico y social integral, contemplando su inserción y complementariedad con otras iniciativas vigentes en el país.

Desarrollo Sostenible

La Política para el desarrollo de las microfinanzas debe buscar la implementación e internalización en el mercado de mecanismos no distorsivos y sostenibles en el tiempo, con el objetivo de generar un desarrollo del grupo meta que exceda el período de tiempo de vigencia de la Política y sienta las bases para un crecimiento uniforme y constante del sector y de la economía en general.

Para lograr esta dimensión de la Política es necesario velar por el desarrollo sostenible en lo económico, social y ambiental de los mecanismos e instrumentos, de manera que las actividades actuales tiendan a ubicar al sector MyPE y al de las microfinanzas en una senda de crecimiento y desarrollo de largo plazo, sin comprometer los recursos en el futuro.

Participación Ciudadana

En la determinación de la Política, así como en su diseño y ejecución, existe la obligación de fomentar la participación ciudadana en la priorización, formulación, ejecución, administración y fiscalización de programas, proyectos, herramientas, instrumentos y mecanismos que se apliquen, con lo que se incrementa el nivel de satisfacción y compromiso de las diferentes instituciones sociales, de representación pública o privada, en lo que respecta a la iniciativa de desarrollo de las microfinanzas.

Se deberá tener en cuenta que la coordinación entre los agentes pertenecientes a organizaciones públicas, privadas, voluntarias y comunitarias, las cooperativas, las organizaciones no gubernamentales y las particulares, son indispensables para el diseño e implementación adecuados de la Política, para garantizar su transparencia y para maximizar sus posibilidades de sostenibilidad.

XII.2 La Política de Microfinanzas en la Visión Estratégica de Desarrollo

En el marco de las políticas de gobierno, la Política de Microfinanzas es un instrumento de la Visión Estratégica de Desarrollo Económico y de Empleo hacia el 2009, insertándose en dos de los cinco pilares de ésta.

Como instrumento de desarrollo de las empresas y emprendimientos de menor tamaño relativo (especialmente las microempresas de subsistencia) la Política es una herramienta del pilar 1, ***Reducir la Pobreza y Mejorar la Distribución del Ingreso.***



Un significativo porcentaje de este tipo de empresas o emprendimientos suele corresponder a actividades de las cuales obtienen sus ingresos hogares que no alcanzan a cubrir sus necesidades básicas, es decir, en situación de pobreza. La Política de Microfinanzas, al posibilitar el acceso de este tipo de usuarios a servicios financieros adecuados, se convierte en una importante herramienta de acción social, favoreciendo, a través del desarrollo del emprendimiento, un incremento del ingreso de estas unidades productivas. Este incremento del ingreso del emprendimiento se traduce directamente en el incremento del ingreso del hogar, lo que produce dos efectos: por un lado, mejora la distribución del ingreso de la sociedad al incrementar la porción de valor agregado que llega a los percentiles mas bajos de renta y, por otro lado, el incremento del ingreso del hogar mejora su situación respecto de la capacidad de cubrir su necesidades básicas, posibilitando su salida de la situación de pobreza.

Además, al favorecer la inclusión al sistema formal de este tipo de emprendimientos, la Política de Microfinanzas propicia el acceso de los trabajadores y sus familiares a servicios básicos que contribuyen a mejorar su calidad de vida, tales como la seguridad social, el sistema de jubilaciones y pensiones, etc.

Ahora bien, como instrumento de fomento del acceso a servicios financieros para las empresas de mayor tamaño relativo, la Política de Microfinanzas se inserta en el Pilar 2 de la Visión Estratégica, *Crecimiento Económico y Empleo*. Para conseguir el desarrollo de un modelo de crecimiento de economía abierta y orientada hacia el mercado internacional es necesario contar con una base empresarial sólida y con capacidad de desarrollarse y adecuarse a los exigentes mercados internacionales. Como se ha mostrado, el sector de las PyMEs en Panamá, conformado por casi 550,000 empresas y unos 850,000 trabajadores, representa mas del 60% de la PEA, por lo que su importancia para este pilar de la Visión Estratégica resulta evidente. La Política de Microfinanzas, al fomentar el acceso a servicios financieros de las PyMEs, se convierte en una herramienta para lograr el incremento de la productividad de empresas que actualmente se encuentran excluidas o con dificultades para acceder al sistema financiero, con su consecuente incremento esperado en el nivel de actividad, de generación de valor y, por ende, incremento de remuneraciones y empleo en el sector.

Además, la propuesta de Política presentada sigue los principios básicos de mercado sobre los cuales está alineada la Visión Estratégica. Para la concreción de sus objetivos, se prevé instrumentar acciones que propicien y faciliten el desarrollo eficiente del mercado, específicamente se proponen instrumentos orientados a salvar fallas de mercado que afectan actualmente su desarrollo, como la información imperfecta y los altos costos de transacción, como mecanismo para favorecer la entrada e instalación de nuevos oferentes y la provisión de mas y mejores servicios, promoviendo la competencia y respetando las asignaciones de mercado.

De acuerdo con esta lógica, se proponen acciones concretas orientadas a eliminar los efectos distorsivos de ciertas iniciativas actuales y se desarrollan instrumentos de fomento nuevos, respetando el principio de neutralidad de incentivos, orientados



principalmente a salvar barreras a la entrada de nuevos oferentes, como son los costos hundidos en los cuales debe incurrir un oferente de servicios microfinancieros interesado en instalarse en Panamá o interesado en ampliar cobertura sobre un nuevo grupo meta o sector geográfico. Estas intervenciones, por enfrentar fallas de mercado y por ser intervenciones temporarias contra la obtención de resultados concretos por parte de los beneficiarios (ampliación de cobertura sobre el grupo meta, etc.) no representan distorsiones a las asignaciones de mercado sino que se convierten en pilares de la competencia perfecta al favorecer el desarrollo de una oferta masiva y escalable y, con esto, combatir las presiones oligopólicas y monopólicas, con su consecuente efecto nocivo sobre los consumidores, que podrían presentarse de continuar la situación actual.

XII.3 Líneas Estratégicas de la Propuesta de Política de Microfinanzas

El principio rector de la Propuesta de Política de Microfinanzas es la generación de capacidad sostenible en la provisión de servicios financieros a las MyPEs. Por capacidad sostenible se entiende la generación de un volumen de ingresos suficiente para las IMF tal que les permita cubrir los costos, permitiendo la prestación de los servicios microfinancieros bajo condiciones de mercado, sin dependencia de donaciones. Esta provisión de servicios financieros sostenibles para las MyPEs requiere el establecimiento y operación de instituciones financieras que ofrezcan estos servicios con un enfoque comercial.

No obstante, esta instalación de IMF con enfoque comercial enfrenta dos obstáculos actualmente en Panamá: Por un lado, existe escasa percepción en la sociedad panameña del mercado de microfinanzas en el país. Se ha podido relevar que una importante porción de los principales actores involucrados con las microfinanzas y las MyPEs (tales como las IMFs existentes, bancos y otras entidades financieras, instituciones públicas, etc.) no consideran que el sector de la MyPEs sea un sector demasiado atractivo para la provisión de servicios financieros en condiciones de mercado. El otro factor que obstaculiza la instalación de IMFs es la presencia de costos hundidos, según la teoría económica, los costos hundidos se caracterizan por implicar una importante inversión inicial que, por sus propias características, difícilmente se recupere algún día en el mercado a través de su valor de venta, sino que su retorno es en el mediano y largo plazo, a través de las operaciones cotidianas. En el caso de las IMF, los costos hundidos más usuales son los relativos a la capacitación del personal en tecnología de microfinanzas, los sistemas de información, la apertura de nuevas sucursales (locales, publicidad, etc.).

El nacimiento de una industria sostenible de las microfinanzas depende estrechamente de la capacidad de las IMF para superar estos obstáculos y/o de los mecanismos institucionales que existan para ellos. Por esto, la Propuesta de Política contempla dos líneas estratégicas fundamentales que son la provisión de información con el objetivo de mostrar a las IMF, las instituciones financieras tradicionales, en ambos casos tanto nacionales como internacionales, que existe un mercado para las microfinanzas, es

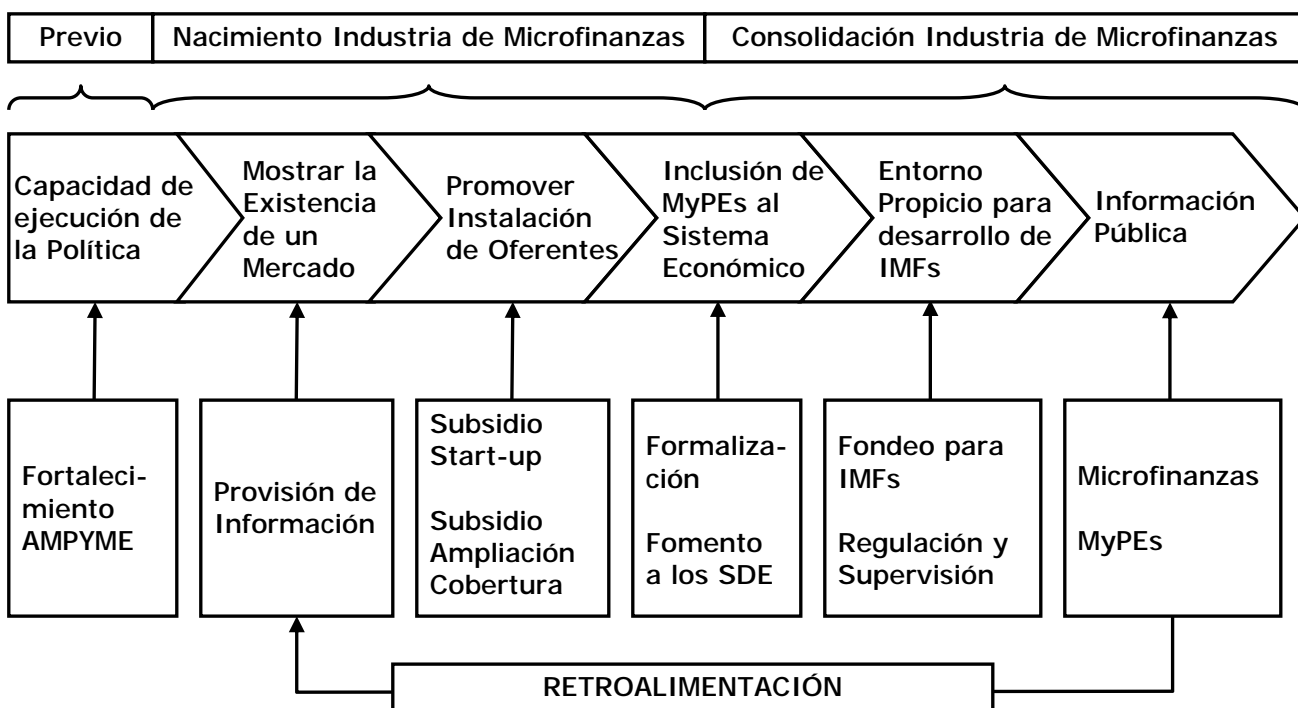


decir, que el sector MyPEs representa un grupo meta con capacidad y voluntad de adquirir servicios microfinancieros a costo de mercado. La segunda línea estratégica fundamental se orienta hacia la atenuación del impacto de la barrera a la entrada que implican los costos hundidos, mediante un sistema de subsidio selectivo únicamente orientado para favorecer la instalación de nuevos oferentes y la ampliación de cobertura de oferentes actuales. Este sistema de subsidio debe ser temporal, hasta conseguir un nivel mínimo de cobertura del mercado y ser otorgado contra el cumplimiento de resultados objetivamente verificables relacionados con la ampliación de cobertura sobre el grupo meta, las MyPEs.

Por otra parte, la consolidación de la industria implica una serie de actividades adicionales orientadas a fomentar su crecimiento y mejorar su solidez en protección y beneficios de los usuarios. Entre las líneas estratégicas que aplican para la consolidación del mercado, vale la pena mencionar la inclusión al sistema económico y social formal de las empresas actualmente excluidas, la generación de un entorno propicio para el desarrollo de las microfinanzas, lo que implica principalmente el establecimiento de un sistema de fondeo para las IMF y la definición de un sistema de regulación y supervisión específicos para la actividad microfinanciera; y, finalmente, la generación y distribución de información sobre las microfinanzas y sobre las MyPEs como herramienta de incremento de la transparencia del mercado.

Un pre requisito indispensable para lograr esto es contar con la capacidad institucional para implementar una Política de este tipo, por lo que en la Propuesta de Política se contemplan instrumentos de desarrollo de esta capacidad.

Figura 3 – Líneas Estratégicas de la Propuesta de Política de Microfinanzas





XII.4 Objetivos y Resultados Esperados

En concordancia con los resultados de los focus groups, los que se realizaron respetando el principio de participación ciudadana, se considera que la Política de Microfinanzas debe dirigirse hacia los siguientes objetivos y resultados esperados.

El Objetivo General de la Política debe ser el Desarrollo del Sector de la Micro, Pequeña y Mediana Empresas (MIPyME) y la Creación de Empleo y Fomento de la Empleabilidad.

Restringiéndonos al ámbito de la presente propuesta de Política, su Objetivo Específico debería ser el Desarrollo de un mercado de servicios microfinancieros completo, eficiente, seguro y sostenible.

Los Resultados Esperados, que contribuirán a lograr los objetivos, son:

- Desarrollo de la oferta de SMF. Como consta en los hallazgos, una de las principales deficiencias de las Microfinanzas en Panamá es la escasa oferta, lo que se manifiesta de diferentes formas según el ámbito geográfico.

En las zonas urbanas se observó que existen ciertas IMF, unas pocas, con experiencia en las microfinanzas y en la tecnología inherente a la misma, aunque con una cartera de créditos reducida y con una oferta de servicios microfinancieros poco diversificada; mientras que en las zonas rurales se observan muy pocas IMFs, con carteras incluso mas pequeñas que las IMFs urbanas, con un ámbito de actuación concentrado geográficamente y que aún no han masificado el uso de metodologías de microfinanzas adecuadas al área donde operan.

- Lograr un mercado de SMF transparente, sólido y sostenible. También se han podido relevar la existencia de otra serie de factores que, aún cuando no resultan se insalvables, se constituyen como obstáculos para el desarrollo de las microfinanzas en Panamá. Entre otras cosas, se observó que:
 - No existe un Esquema de Fondeo específico para las IMFs, que les permita acceder a fondos en cantidades y condiciones adecuadas a sus necesidades. Esta situación obliga a las entidades a tomar fondos estableciendo negociaciones directas con diversos oferentes y en términos que no resultan acordes a su actividad.
 - No existe una Regulación y Supervisión específica para la actividad microfinanciera, sino que la normatividad aplicable resulta serlo en función de la figura jurídica de la institución que provea servicios financieros a las MyPEs, esto hace que entidades que realizan las mismas operaciones deban someterse a normas y procedimientos de supervisión completamente opuestas solo por tener una constitución diferente.



- Existe muy poca información sobre el sector, no existe un relevamiento sistemático que capte de manera adecuada la demanda (las MyPEs y principalmente las microempresas, muchas veces operando en el límite de la formalidad). Esta falta de información resulta aún mas crítica en el caso de la oferta, en donde solo se cuenta con información medianamente detallada para los Bancos de Microfinanzas, los que la deben proporcionar a la Superintendencia de Bancos, mientras que sobre las demás IMFs (empresas financieras, cooperativas, ONGs, etc.) no se observan fuentes de información objetiva, confiables y comprobables entre si.
- Fortalecimiento de la demanda de servicios microfinancieros. Aunque la demanda actual es importante en relación con al oferta disponible (existe una gran brecha entre la oferta y la demanda actualmente), la demanda potencial futura de servicios microfinancieros podría incrementarse significativamente.

Como es sabido, uno de los principales motores de desarrollo de productos, servicios y, en general, de mercados, es la demanda, por lo que se debería fortalecer en vistas a incrementar la velocidad de desarrollo de las microfinanzas. En Panamá, la demanda de servicios microfinancieros enfrenta ciertos limitantes relacionados con al existencia de fallas de mercado y externalidades que no le permiten constituirse y revelarse de manera adecuada, afectando el nivel de desarrollo del mercado de servicios microfinancieros. Entre estos limitantes se encuentra el relativamente alto índice de informalidad, en especial de las microempresas de menor tamaño relativo (de subsistencia y de acumulación simple) y el reducido nivel de desarrollo empresarial, no tanto de las pequeñas pero si de las microempresas.

XII.5 Áreas de Intervención

De acuerdo con los objetivos y a los resultados esperados, las áreas de intervención de la Política de Microfinanzas deberían ser:

La Oferta de SMF (Urbana – Rural)

Para fortalecerla, incrementar su volumen de atención, favorecer la instalación de nuevos oferentes y la competencia, reducir costos y precios, estableciendo las diferencias necesarias para la intervención según sea la realidad del área urbana o rural.

El Esquema de Fondeo

Establecer una Banca de Segundo Piso con el objetivo de facilitar el acceso de las IMFs a recursos en condiciones adecuadas y competitivas, si que tengan la necesidad de establecer negociaciones unilaterales y de tomar fondos en condiciones inadecuadas.



La Regulación y Supervisión de las Microfinanzas

Para acompañar el desarrollo armónico de las microfinanzas, al mismo tiempo que se establecen reglas claras de juego para la actividad, sin importar la forma jurídica de los jugadores, y, por sobre todo, proteger al público y brindar solidez al sistema.

La Información Sectorial

Como es sabido, la teoría económica establece que uno de los principales pilares de la competencia perfecta (situación en donde se maximiza el excedente del consumidor) es la información perfecta por lo que resulta muy importante desarrollar un sistema de información sectorial, tanto de la demanda (sector MyPE) como de la oferta (IMFs: condiciones de oferta, servicios ofrecidos, certera, resultados, etc.) con el objetivo de fomentar la incursión de nuevos actores y la competencia en el mercado a través del incremento de la transparencia.

El Sector de la Micro y Pequeña Empresa (Demanda)

Se deben establecer mecanismos que fomenten la demanda real de mercado, sin incurrir en prácticas artificiales que generen un efecto desplazamiento de la demanda efectiva. Para esto, se deben establecer mecanismos e instrumentos para fomentar y facilitar la inclusión de las empresas (especialmente las de menor tamaño relativo) al sistema económico formal y para fomentar el desarrollo de sus capacidades en vistas de construir las bases para facilitar su acceso a servicios microfinancieros.

La Institucionalidad

El éxito de toda política o iniciativa de apoyo, se debe basar en una institucionalidad sólida y estable en el tiempo, lo que permite, además de enviar una clara señal al mercado y a los beneficiarios respecto de la seriedad de la intervención, desarrollar y aprovechar capacidades tanto en el diseño, como en la implementación y evaluación de Políticas de apoyo.

Actualmente, la institucionalidad mas relacionada con el sector de la MyPE y con las Microfinanzas se compone por la AMPYME y por el Comité Nacional del Microcrédito. Éste último aún no se ha constituido y la primera muestra serias dificultades en cuanto a poder contar con los insumos necesarios para desarrollar y llevar a cabo una intervención estratégica y sistemática, con todo lo que esto implica (estabilidad en las funciones técnicas, enfoque de largo plazo, desarrollo de capacidades humanas, obtención de insumos materiales, etc.). Por esto, de manera transversal a todas las demás áreas de intervención y actividades, se debe fortalecer la entidad rectora del sector y de la Política como mecanismo para maximizar sus impactos en el largo plazo.

XII.6 Instrumentos de la Política

El fortalecimiento de la oferta de servicios microfinancieros se debe realizar considerando que existen divergencias y similitudes entre las áreas urbanas y rurales.



Como se ha mencionado, en ambos casos existen pocas IMFs (menos aún en las áreas rurales) con una cartera pequeña (más pequeña aún la zona rural). Adicionalmente, en las zonas rurales se pudo relevar que existe menor difusión de las tecnologías de microfinanzas, necesarias para tratar adecuadamente al grupo meta de esta actividad.

Por esto, y respetando los principios de Equidad Social e Integralidad, se plantean instrumentos aplicables (con leves modificaciones y variantes) a ambas áreas así como instrumentos específicos para un área u otra.

Para ambas áreas (urbana y rural) se instrumentarán acciones dirigidas al:

1. Fortalecimiento de Oferentes

Tal como se ha mostrado en el diagnóstico, en Panamá existe una seria carencia de oferentes especializados en microfinanzas al mismo tiempo que existe una demanda (sector MyPE) de una magnitud considerable que, actualmente, se encuentra en gran parte insatisfecha.

La Política de Microfinanzas debe buscar el desarrollo de oferentes para fomentar las generaciones de una oferta de servicios microfinancieros con precios y condiciones competitivas y accesibles para el sector MyPE, con un buen nivel de cobertura geográfica y sobre el grupo meta y con un buen nivel de profundidad y diversidad de los servicios.

Para lograr el fortalecimiento de oferentes, se debe actuar principalmente sobre la Transferencia de Tecnología. Al respecto, se debe facilitar la transferencia de tecnología de microfinanzas hacia los oferentes panameños interesados en proveer este tipo de servicios desde instituciones con probada trayectoria en la materia, de las cuales existe una importante cantidad en países de Centro América y América Latina.

El objetivo es facilitar la provisión de los servicios microfinancieros necesarios para las MyPEs panameñas, lo que incluye la adecuación de la metodología de provisión de créditos y el desarrollo de nuevos productos y servicios, dada la actual carencia de los mismos, entre los que se encuentran los servicios de microahorro, microseguros, factoring para MyPEs, microleasing, etc.

Específicamente, se debe establecer un sistema que facilite la provisión de asistencia técnica para los oferentes microfinancieros adecuada a cada tipo de institución, para lo cual se deben utilizar instrumentos de subvención parcial, es decir, de fondos no reembolsables exigiendo co-financiamiento de los servicios o bienes a adquirir y resultados expresados en términos cuantitativos concretos que reflejen una expansión de las operaciones.

También se podrá considerar la compra de equipos, software, hardware, etc., para apertura de nuevas oficinas en el interior del país, áreas rurales y otros incentivos que les motiven a desarrollarse y fortalecerse a fin de poder ofrecer mayor cantidad de productos y servicios microfinancieros, con calidad y eficiencia, abarcando mayor cobertura geográfica.



Otro aspecto importante a considerar será la realización de estudios de mercado enfocados a la demanda para poder determinar el tipo de productos y servicios microfinancieros que requieren y las características que deben contener, en el caso de créditos: Plazos, frecuencias de pago, montos, garantías que pueden ofrecer, necesidades de inversión, etc.; en el caso de ahorros: Capacidad de ahorro, montos promedio de ahorro que pueden generar, frecuencia de sus ahorros, etc.; y en el caso de otros productos y servicios: Saber si reciben remesas del exterior, si necesitan realizar cambio de divisas, si requieren pagar servicios públicos, etc.

Para garantizar la efectividad de este instrumento y compatible con el sistema de subsidio parcial, para el fortalecimiento institucional se deberá establecer un programa con cada oferente que aplique que incluya, como mínimo:

- Aplicación de tecnologías microfinancieras adecuadas, capacitación teórica y en trabajo de campo de los funcionarios de estas instituciones, en la aplicación de las tecnologías mencionadas.
- Elaboración de manuales de políticas y procedimientos microfinancieros, reglamentos para diferentes productos microfinancieros: Productos de crédito (para inversión en capital de trabajo, para compra de activos fijos, para refacción de vivienda, para compra de vivienda, para agricultura, para consumo, tarjetas de Crédito de uso personal, tarjetas de crédito para compras a proveedores, etc.), Productos de Ahorro (cuentas de ahorros y tarjetas de débito), Cambios, Transferencias y remesas, entre otros servicios. El desarrollo de nuevos productos deberá considerar además, su aplicabilidad en áreas urbanas y rurales.
- Elaboración de Formularios para los diferentes productos, capacitación en su uso y aplicación, elaboración de los manuales de utilización respectivos.
- Desarrollo de sistemas de remuneración adecuados al personal de las diferentes áreas de cada institución, y en general un fuerte fortalecimiento de las áreas de recursos humanos.
- Desarrollo de sistemas de información adecuados para la administración de los productos y servicios microfinancieros (software y hardware)
- Adecuación de los sistemas contables de acuerdo con la normativa y procedimientos desarrollados por la Superintendencia de Bancos en otros entes reguladores.
- Realización de estudios de mercado para apertura de oficinas hacia el interior del país, en áreas rurales y estudio de factibilidad de las mismas.
- Elaboración de Planes de Negocios, Planes Estratégicos y Cuadros de Mando Integrales, Estrategias de Promoción y Posicionamiento aplicables a cada institución.
- Desarrollo e implementación de sistemas de control y monitoreo a través de indicadores financieros y de gestión, que puedan ser aplicados por todas las instituciones para la evaluación interna de cada entidad y para la comparación y evaluación con otras instituciones operantes en el mercado.



A su vez, específicamente para el área urbana, es necesario realizar actividades en el ámbito de:

2. Promoción de la Competencia

Actualmente hay sólo dos IMFs urbanas operando con microcrédito a una escala de significación: Microserfin y MiBanco. Ambas han sido fortalecidos con asistencia técnica que les ha permitido construir las carteras que detentan.

La iniciativa de promoción de la competencia busca promover el fortalecimiento institucional de otras entidades para que canalicen recursos hacia las MyPEs, logren un nivel de cobertura sobre el grupo meta importante y, a la vez, alcancen un monto de ingresos netos tales que les permitan alcanzar la sostenibilidad financiera.

En vista de los nuevos actores recientemente interesados en la actividad (Banco Delta, HSBC a través de Financomer, Banco Azteca, etc.) se considera clave el fortalecimiento institucional de otras entidades de plaza que desarrollen un departamento de servicios microfinancieros, no sólo ofreciendo el producto de crédito tradicional para microempresarios, sino una amplia variedad de productos y servicios microfinancieros.

El fortalecimiento de estas instituciones permitirá aumentar la competencia con aquellos que actualmente operan en el mercado, obligándolos a mejorar sus servicios, las condiciones en que son ofrecidos, entre otros, para beneficio de los usuarios.

Respetando el principio de Integralidad de la Política, la promoción de la competencia debe realizarse mediante un esquema de subsidio parcial (fondos no reembolsables) exigiendo co-financiamiento de los servicios o bienes a adquirir y resultados cuantitativos en términos de instalación y provisión de servicios sobre el grupo meta. Una subvención de este tipo está justificada por la presencia de costos hundidos en el mercado de las microfinanzas. Esto quiere decir que, hasta alcanzar un volumen de cartera importante, lo que puede demorar un tiempo considerable, la entidad debe realizar una importante inversión cuyo costo difícilmente se recupere algún día en el mercado, por lo que se hace necesaria la intervención estatal, mediante un instrumento, como el subsidio parcial, que no distorsiona la asignación de recursos del mercado sino que salva un obstáculo inicial de operación.

Con mayor ingerencia sobre el área rural, se plantea la implementación de un Programa orientado a la:

3. Instalación de Nuevos Oferentes

Debe considerarse que la actividad de servicios microfinancieros, especialmente el otorgamiento de créditos, se beneficiaría mucho con la incorporación de nuevos oferentes especializados. Mediante sistemas licitatorios altamente transparentes, se puede convocar a operadores extranjeros de reconocida trayectoria, a instalar y operar iniciativas especializadas en microfinanzas en las zonas rurales en donde existe menor cobertura de las IMF actuales.



Nótese que, al fortalecer institucionalmente a un grupo importante de entidades y al promover la competencia y favorecer la instalación de nuevos oferentes, se incrementará la presión competitiva lo que dará como resultados un mercado de servicios microfinancieros menos incompleto, con servicios de calidad y eficiencia y oferentes que puedan trabajar con economías de escala, las cuales después se pueden traducir en reducción de costos y por ende ofrecer tasas de interés más bajas.

4. Esquema de Fondeo – Desarrollo del Mecanismo de Banca de Segundo Piso

Tanto para las IMF urbanas como rurales, es necesario desarrollar y fortalecer un esquema de fondeo específico o Banca de Segundo Piso para las microfinanzas. Tal como lo muestran las experiencias exitosas de la región, la Banca de Segundo Piso deberá ser independiente del gobierno, es decir contar con autonomía, y deberá operar rigiéndose por normas prudenciales emitidas por legislación bancaria específica y la Superintendencia de Bancos.

Uno de los problemas con que se puede encontrar una institución micro financiera que quiera instalarse y crecer en Panamá es la escasa disponibilidad de fondeo. Por esto, se debe contar con un esquema de fondeo adecuado para las instituciones que ofrecen servicios financieros a las MyPEs de manera que no sólo puedan refinanciar sus operaciones, sino también satisfacer adecuadamente las necesidades del sector e cuanto a volumen de demanda, plazos, tasas de interés, etc.

Al respecto, se deberá trabajar en coordinación con el Banco Nacional de Panamá y la Superintendencia de Bancos para el desarrollo del operador financiero de segundo piso, así como el prospecto de las normas internas tales como los manuales de políticas, procedimientos y reglamentos con los cuales operará el mismo.

Adicionalmente, se deberá intensificar la búsqueda de nuevos recursos de la Cooperación Internacional, de instituciones financieras externas e inversores en general para la instalación y el financiamiento de este segundo piso de microfinanzas, de forma que pueda ofrecer opciones de refinanciamiento a los oferentes de servicios micro financieros.

Básicamente, la Banca de Segundo Piso deberá apuntar a cubrir la demanda genuina de recursos o de instrumentos financieros que no es provista adecuadamente por el mercado, como por ejemplo, fondos de refinanciamiento a las instituciones de primer piso para:

- Créditos de mediano y largo plazo para inversiones en activos fijos requeridas por las micro y pequeñas empresas para el desarrollo de sus actividades productivas. Se trata de inversiones en maquinarias, instalaciones, construcciones, obras civiles, plantaciones, ganado y servicios de ingeniería y montaje, incluyendo capital de trabajo asociado.
- Créditos de mediano y largo plazo para inversiones requeridas para descontaminación y mejoramiento del medio ambiente.



- Líneas de Crédito para apoyo a las actividades exportadoras u otras que se definan como prioritarias.
- Créditos para refacción, mejoramiento, remodelación o construcción de vivienda, con programas especiales para la vivienda popular.

Entre los mecanismos financieros podría considerarse la estructuración de operaciones utilizando el leasing o la titularización, entre otros.

5. Regulación y Supervisión de las Microfinanzas – Fortalecimiento de la Superintendencia de Bancos

La actual carencia (a excepción de la ley 10 de 2002) de una regulación y supervisión específicas para la actividad microfinanciera afecta a oferentes tanto del área urbana como rural.

Si bien es cierto que la regulación y supervisión aplicables a las IMF hoy no es un obstáculo insalvable para el desarrollo del sector, también es cierto que, a medida que las microfinanzas se vayan desarrollando en Panamá resulta imprescindible para construir un sistema sano y fuerte, el establecimiento de un sistema de regulación y supervisión específico para la actividad, por lo que se propone:

- ***Reforma del Sistema Regulatorio:*** Se deben establecer normas que regulen las microfinanzas como actividad. Considerando que las operaciones de microfinanzas pueden ser realizadas por diversos tipos de instituciones como los bancos, empresas financieras, ONG, cooperativas de ahorro y crédito, y otros; se deben establecer criterios similares para el tratamiento de las mismas, buscando la neutralidad normativa como mecanismo de generar un marco de competencia equitativo entre los diferentes operadores.

Por ejemplo, es relevante que los requisitos mínimos para otorgar un microcrédito sean homogéneos en los distintos tipos de instituciones, como puede ser la consulta a la central de riesgos o buró de créditos, demostración de la capacidad de pago, y otros; normalmente tipificados como los requisitos mínimos que debe contener una carpeta de microcrédito. De igual forma, los criterios para declarar la mora, refinanciamientos, constitución de provisiones para incobrables, reconocimiento de ingresos, castigos, etc.

- ***Establecimiento de un Sistema de Supervisión Específico:*** Se requiere establecer un esquema de supervisión adecuada de las actividades de microfinanzas, que debe contemplar ajustes en los métodos de supervisión y tal vez en la estructura organizativa interna de la Superintendencia de Bancos, capacitación del personal, etc., teniendo en cuenta que será necesario contar con especialistas en microfinanzas.

Un adecuado esquema de supervisión de las microfinanzas, como lo muestran las mejores prácticas internacionales, debe incluir, como mínimo, la evaluación del esquema de gobierno de las instituciones que soliciten autorización para funcionar, una combinación de mecanismos de supervisión extra situ (en gabinete, mediante



la provisión periódica de información por parte de la institución) e in situ (mediante visitas de campo de los especialistas a la institución), un marco de sanciones definido claramente y de rigurosidad similar al aplicable al resto de las entidades financieras, el establecimiento de normas específicas para la adecuada contabilización de las operaciones de las entidades, el establecimiento de normas para la elaboración, presentación y difusión de información de las entidades, el uso de auditorías externas y calificaciones de riesgo, etc.

Al mismo tiempo, se deberá pensar en la instalación de un marco regulatorio y de supervisión prudencial para las entidades que caen en el ámbito de la Superintendencia de Bancos.

Para realizar estas modificaciones sobre la regulación y supervisión de la actividad microfinanciera será necesario trabajar en estrecha relación con la Superintendencia de Bancos, especialmente en la etapa de diseño, fortaleciéndola y capacitándola en todo lo relativo a las microfinanzas.

Una vez diseñado el nuevo esquema, será necesario, en caso de no modificarse la legislación actual, que la Superintendencia de Bancos, entidad que debe velar por el adecuado funcionamiento del sistema financiero, entable relaciones de coordinación con las diferentes instancias encargadas de supervisar a los diferentes tipos de IMF, según se detalla en el Capítulo VIII.

6. Sistema de Información Sectorial - Sistema de Información sobre la Demanda (MyPE)

En lo que respecta a la información sobre el sector de la MyPE, los problemas principales son dos, el primero es la falta de información fidedigna sobre el sector y, el segundo, en parte causante del primero, es la ausencia de mecanismos estandarizados y sistemáticos, con una orientación de mediano y largo plazo, de relevamiento de información sobre la MyPE.

Todo esto hace que sea muy difícil llegar a datos precisos sobre el sector, que sea difícil comparar los datos de diferentes estudios y, finalmente, que no se tenga una idea precisa y estandarizada de la eficacia y eficiencia de las iniciativas que afectan al sector.

El objetivo que se plantea es el de generar y difundir información de calidad y permanentemente actualizada sobre la evolución del sector de las MyPEs. Esta información servirá de herramienta fundamental para la toma de decisiones de Política y para que los potenciales interesados en convertirse en oferentes de servicios microfinancieros conozcan el mercado al que se enfrentan.

Para lograrlo, se deberá mejorar la recolección y disponibilidad de información estadística general, para tener mayor calidad de información sobre el entorno que rodea a la MyPE, para lo cual se requiere establecer un sistema confiable de recolección de información permanente y básica de las MyPEs, con la coordinación de



la Dirección de Estadísticas y Censos (DEC) y en complementando el Sistema de Indicadores de Desarrollo (SID), que genere información confiable sobre las características de las empresas que conforman el sector, especialmente las de menor tamaño relativo que operan e el límite de la formalidad.

7. Sistema de Información Sectorial - Sistema de Información sobre las Microfinanzas

El objetivo del sistema de información sobre microfinanzas debe ser el de crear transparencia en el mercado fomentando también la competencia entre oferentes y la toma de decisiones más eficientes, tanto por parte de los demandantes, las MyPEs, como de los oferentes, las instituciones de microfinanzas. Se trata de un sistema que pueda servir para que oferentes, demandantes y otros interesados en el mercado de servicios microfinancieros accedan a información sobre el mismo.

Uno de los principales problemas encontrados para realizar el presente estudio ha sido la escasa información disponible sobre los servicios financieros a los que actualmente acceden las MyPE, así como de las características de los servicios microfinancieros ofrecidos en el mercado. Por otra parte, la información existente, además de ser escasa, no guarda criterios de uniformidad y transparencia. Por ello, se debería desarrollar un sistema de información que opere a través de una entidad rectora del sector (AMPYME), como organismo encargado de velar por que se provea información homogénea a los operadores del mercado. De esta manera, se toma el tema de información sobre la MyPE de forma transversal, abarcando a todos los operadores del sistema financiero y bancario, sean estos regulados o no regulados.

A su vez, es necesaria la provisión de información a los demandantes no solo sobre los oferentes, los diversos servicios que existen el mercado y sus características y condiciones sino también sobre sus derechos y obligaciones, según lo establecido en la normativa vigente, tanto respecto de la formalización de empresas como de exigencias específicas para los servicios microfinancieros, de tal forma que les permita hacerlos valer antes los oferentes.

8. Sistema Simplificado de Formalización de MyPEs

Como en los demás países de América latina, los principales aspectos que inciden directamente sobre el alto índice de informalidad que existe en el sector son, entre otros (i) la dificultad que enfrentan las MyPEs para recolectar información sobre los trámites y requisitos para acceder a la formalización, (ii) la multiplicidad de trámites que usualmente deben hacer las MyPEs, la multiplicidad de requisitos que deben reunir y la multiplicidad de lugares físicos a los que deben acudir, (iii) la excesiva burocratización de los trámites, con exigencias que se repiten en las diferentes instancias y que quitan eficiencia al proceso y lo retrasan en días, y, finalmente, (iv) que los empresarios no consideran que la formalidad les reporte un beneficio, para



ellos, sus trabajadores o su empresa, por lo que presentan poco interés en formalizarse.

De esta forma, se debe hacer mayor énfasis en el programa FormalPymes de AMPYME y fortalecer su accionar ⁽¹⁹⁾ para solucionar cada uno de estos problemas y facilitar el acceso a la formalización de las MIPyMEs. El sistema para facilitar la formalización debe ser integral, es decir, prever actuaciones sobre cada uno de los aspectos marcados anteriormente.

9. Sistema de Fomento al Desarrollo Empresarial

Lo que se propone es desarrollar el mercado de Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE), específicamente, la capacitación externa y en planta, tutorías, asistencia técnica, diagnóstico, servicios de comercialización, acceso a mercados, asociatividad, sistemas de gestión de calidad, exportaciones e información para las MyPEs, como estrategia para incrementar la capacidad y competitividad del sector.

Para este fin, se requieren dos ámbitos de actuación:

1. La distribución de información sobre la oferta y demanda de SDE que transparente el mercado, considerando las características de bien público de la información y de información referente a las posibilidades de aprovechamiento de los SDE por parte de las MyPEs con relación al crecimiento de la empresa.
2. La superación de fallas de mercado a través del uso de mecanismos de subsidio parcial (Bonos o Matching Grants) para co-financiar parte del costo de los SDE, debiendo el empresario afrontar el monto restante, para estimular la demanda de dichos servicios e “internalizar” las externalidades positivas que puedan existir. Al mismo tiempo, se buscará incentivar de esta manera que los oferentes de SDE desarrollen productos pertinentes y adecuados para las MyPEs.

A través de estos elementos se sientan las bases para la construcción de un mercado de SDE sostenible que permita que un importante número de MyPEs y sus trabajadores acceda a este tipo de servicios y puedan mejorar su competitividad y productividad.

10. Desarrollo de la Entidad Rectora de la Política de Microfinanzas

En la institucionalidad de la Política de Microfinanzas, se debe lograr un sano equilibrio entre los aspectos políticos y técnicos que se encuentran dentro del esquema de apoyo. Se requiere que en el ámbito de la toma de decisiones políticas, se encuentre un espacio propicio para esto, con ámbitos de concertación, estudios del sector, información precisa y un sistema que permita medir los resultados de las medidas adoptadas.

⁽¹⁹⁾ Desde 2004 solo han sido atendidas 61 personas de las cuales 17 han logrado formalizar sus negocios.



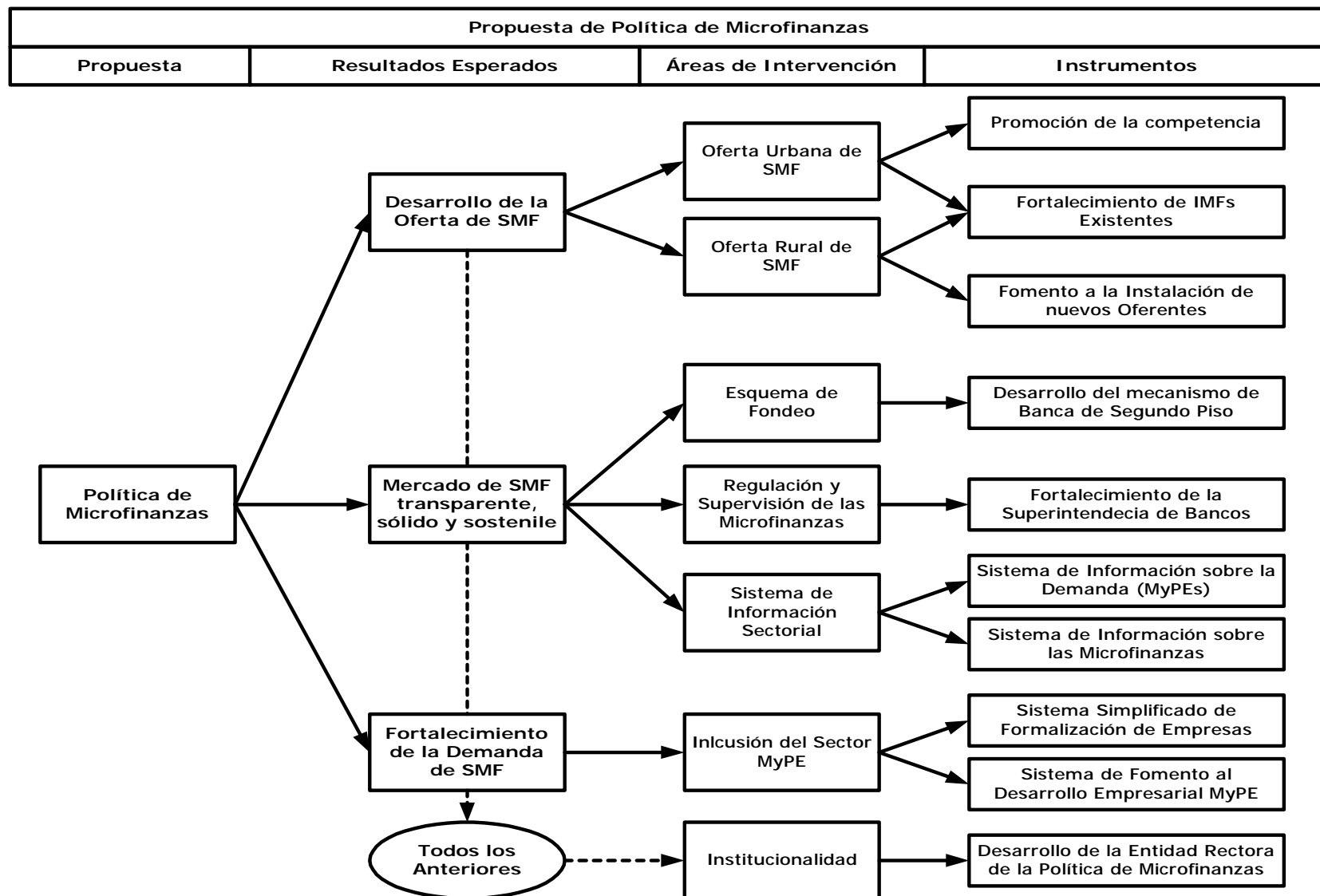
En el ámbito de los aspectos técnicos se debe lograr eficiencia, eficacia e impacto en la ejecución de los diversos instrumentos de la Política, por medio de la estabilidad y profesionalización de sus integrantes. Se trata de lograr que exista un aprendizaje y memoria institucional, lo que permitirá buscar y alcanzar resultados e impactos de mediano y largo plazo.

Para lograr esto se debe diseñar e implementar un sistema de apoyo a la entidad que será rectora de la Política de Microfinanzas, que le permita contar y ejercer el poder suficiente para implementar los instrumentos y/o delegar su implementación ejerciendo su capacidad de supervisión sobre los mismos.

Al mismo tiempo, dada la simultaneidad de actores interesados en el desarrollo de las Microfinanzas, es necesario plantear una estrategia de coordinación a fin de no superponer actividades y evitar de esta manera una asignación ineficiente de recursos en este sentido.



Figura 4 – Esquema de la Propuesta de Política de Microfinanzas





XII.7 Marco Institucional para la Ejecución de la Política

Por las características de la Propuesta de Política diseñada, cada instrumento requiere un marco institucional específico, en donde se entiende que en todos los casos AMPYME debe ser la entidad rectora de la política, ejecutando actividades directamente, delegando ciertas funciones en otras entidades o instancias gubernamentales y estableciendo mecanismo de coordinación con diversos actores.

Actores para la Atención de la Política de Microfinanzas

Así, los actores para la atención de la Política son:

1. Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME)

La AMPYME funcionará como la instancia rectora de la política teniendo el objetivo de establecer los lineamiento de ejecución y las estrategias a implementar a los diferentes niveles de ejecución de la misma y la de tramitar y facilitar los recursos orientados a fomentar el desarrollo del sector MyPE.

Un rol fundamental consiste en establecer una coordinación efectiva entre la Política de Microfinanzas y todas las instituciones públicas y privadas relacionadas con los productos y servicios que la MyPE requiere, mediante la realización de mesas de concertación donde se puedan plantear libremente las diferentes posiciones que puedan existir al respecto. Estas mesas deberán estar regidas legalmente, de manera de asegurar la concertación y no dejarla como un hecho aleatorio.

En relación con la Política de Microfinanzas, las funciones fundamentales de AMPYME son:

- i) el diseño detallado e implementación de los instrumentos y programas contemplados en la Política de Microfinanzas,
- ii) el apoyo en la tramitación y asignación de recursos públicos y de los cooperantes hacia la Política y sus diversos instrumentos,
- iii) la difusión de la Política de microfinanzas y la concientización de la sociedad respecto de la importancia de la misma,
- iv) garantizar la transparencia en la ejecución de la política y en el mercado de servicios microfinancieros,
- v) la evaluación de los resultados de la Política,
- vi) el fomento del aprendizaje y el mejoramiento continuo de los instrumentos y esquemas de ejecución,
- vii) la rendición de cuentas del uso de recursos públicos.



2. Comité Nacional de Microcrédito

El Comité Nacional de Microcrédito ejercerá un rol ejecutivo, consultivo y, principalmente, de discusión, coordinación y concertación entre los diferentes actores públicos y privados involucrados con las microfinanzas y con el sector de la MyPE.

De acuerdo con su decreto constitutivo y a los fines de la Política de Microfinanzas, el Comité Nacional de Microcrédito tendrá las siguientes funciones:

- i) Promover la concientización pública y los conocimientos sobre el microcrédito y las microfinanzas,
- ii) Recomendar al gobierno nacional medidas para estimular el desarrollo de las MyPEs por medio de estrategias que consideren las microfinanzas,
- iii) Fomentar y promover el desarrollo de proveedores de servicios microfinancieros,
- iv) Apoyar a las instituciones que prestan servicios de microcrédito, y
- v) Promover las gestiones para atraer recursos financieros que se inviertan en micro financiación.

Adicionalmente y en línea con sus objetivos, se deben plantear funciones adicionales para el Comité Nacional de Microcrédito específicas con la ejecución de la Política de Microfinanzas, algunas de estas son

- vi) validar las actividades ejecutadas en el marco de la Política de Microfinanzas,
- vii) realizar el seguimiento de la ejecución de la política y de sus diversos instrumentos,
- viii) monitorear el desempeño de AMPYME como entidad rectora de la política, exigirle presentaciones periódicas del nivel de avance en la implementación de las actividades y de consecución de objetivos y metas, y
- ix) evaluar los resultados e impactos de la política.

3. La Banca de Segundo Piso para las Microfinanzas

Mediante Ley se creará una institución bancaria exclusivamente de segundo piso, que fomente el mercado financiero, especialmente el destinado a la MyPE, mediante la centralización de los recursos destinados a este fin. El capital accionario estará en manos del Estado y del sector privado, debido a que se propone una figura jurídica de capital mixto. Esta institución financiera de segundo piso deberá dedicarse a proveer el financiamiento que el mercado no genere autónomamente, como líneas de crédito para servicios microfinancieros, y líneas de crédito de mediano y largo plazo para el financiamiento de proyectos de inversión de gran envergadura, adecuación a normas ambientales y financiamiento de la vivienda, entre otros.



4. Organizaciones Intermedias (ONGs no crediticias, Cámaras, Gremios)

Se promoverá la incorporación de organizaciones sin fines de lucro para participar en las etapas de diseño, implementación y ejecución de la Política de Microfinanzas, pudiendo, además, ser entidades intermediarias para administrar los instrumentos que lo requieran, y dar seguimiento a los proyectos, dentro del marco legal establecido.

Las funciones fundamentales de las entidades intermediarias son:

- i) administración de instrumentos como entidades de segundo piso, en los casos que se requieran,
- ii) funcionar como nexos adicionales entre la Política de Microfinanzas y los beneficiarios,
- iii) asistir a la vinculación de las MyPEs con los prestadores de servicios,
- iv) obtención de información sobre el impacto de los instrumentos,
- v) contribución a la evaluación de la Política, y
- vi) Presentar a AMPYME recomendaciones de mejora de la Política.

5. Organismos Multilaterales y Bilaterales de Cooperación

Se incentivará la participación de organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo - BID -, Unión Europea y el Banco Centroamericano de Integración Económica - BCIE -, etc. así como de organismos bilaterales como la GTZ, cooperación de Suecia, etc., a fin de asegurar la complementariedad de la cooperación internacional con la inversión nacional, pública y privada, en el sector de las microfinanzas.

6. Beneficiarios

Se promoverá la participación activa del grupo meta, es decir, propietarios o trabajadores de Micro y Medianas Empresas con el objeto de garantizar la eficacia y eficiencia tanto en el diseño como en la ejecución de la Política. Los empresarios por su parte deben contar con una motivación para mejorar sus empresas y negocios actuales, mejorar sus capacidades técnicas y de gestión y emprender proyectos nuevos asumiendo el liderazgo y cubriendo el riesgo y costo que le corresponda.

También será determinante la participación de los actores involucrados con el sistema financiero panameño por lo que se incentivará a los diferentes tipos de entidades financieras para que participen tanto del diseño (como ya se ha hecho mediante los focus groups) como en la ejecución y evaluación de la Política.

Al igual que en caso anterior, se apoyará la participación de las entidades relacionadas con el Desarrollo Empresarial de las MyPEs, por su importancia en el marco de la Política y con relación a los objetivos de desarrollo del sector. Estas instituciones comprenden fundaciones y ONGs, asociaciones y gremios, programas internacionales especializados en MIPYMEs, universidades, institutos de capacitación, consultores, etc.



Esquema de Ejecución de la Política de Microfinanzas

El esquema genera de ejecución de la Política, de acuerdo a las mejores prácticas internacionales en la materia, se estructura en una serie de pisos que incluyen instancias gubernamentales, entidades privadas orientadas al desarrollo, empresas privadas, entidades financieras, etc., es decir, todos los posibles actores interesados e involucrados con el desarrollo de las microfinanzas en Panamá.

La estructura de pisos presenta diversas ventajas, entre las más importantes, vale la pena mencionar:

- **Transparencia**: Las instituciones que se encuentran en los pisos superiores, es decir, los ejecutores de la política, ejercen un control mutuo debido a la fuerte interrelación de los instrumentos.
- **Eficiencia y Eficacia**: Las instituciones comprendidas en este esquema se ubican en área de trabajo relacionadas con su especialización. Las funciones de rectoría, normatividad, control, obtención de financiamiento, se encuentran en los pisos superiores, ocupados por instancias gubernamentales, mientras que las funciones de administración de instrumentos específicos, ejecución de actividades, etc. se encuentran en los pisos intermedios, bajo el control, cada una de ellas, de una entidad o institución especializada en la materia y con capacidad demostrada de ejecutarlas adecuadamente.
- **Flexibilidad**: El marco institucional se adapta a la ejecución de diversos tipos de instrumentos que promueven la concreción de los diversos resultados esperados de la política, sin comprometer la eficiencia, lo que sucedería en el caso de aglomerar actividades en pocas entidades.

Específicamente, las entidades o instancias gubernamentales involucradas con la ejecución de cada instrumento son las siguientes:

1. ***AMPYME***, como entidad rectora de la Política de Microfinanzas,
2. ***Comité Nacional de Microcrédito***, como órgano ejecutivo y consultivo de la Política,
3. ***Entidad Administradora del Instrumento de Fortalecimiento de la Oferta***, ⁽²⁰⁾ la que será seleccionada una vez diseñados los tres esquemas de incentivos orientados a i) fortalecer IMFs existentes, ii) promover la competencia en el área urbana, y iii) promover la instalación de nuevos oferentes en el área rural,
4. ***Entidad Bancaria de Segundo Piso***, para constituirse como el órgano encargado del sistema de refinanciamiento de las IMFs,
5. ***Superintendencia de Bancos y otros Entes Reguladores de entidades que operan en las Microfinanzas***, la Superintendencia de Bancos será la

⁽²⁰⁾ En el diseño de los Programas de fortalecimiento de la Oferta se deberá evaluar las diferentes combinaciones entre programa y entidades ejecutoras, es decir, la conveniencia de contar con una o varias entidades intermediarias, sea que se asigne la ejecución de un programa a cada entidad, que varias entidades puedan ejecutar un mismo programa o demás combinaciones posibles.



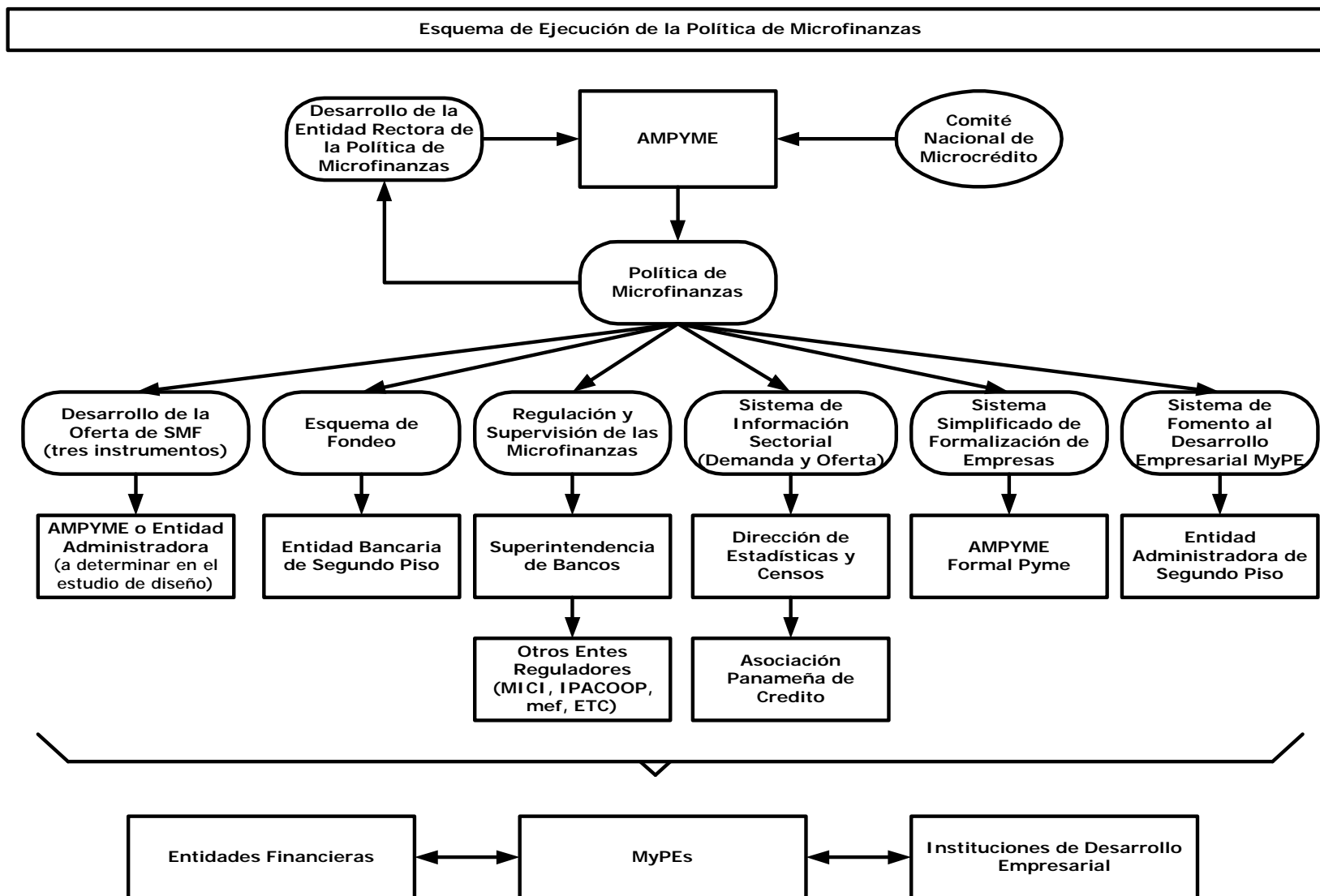
responsable, con al asistencia de expertos en la materia, de diseñar e implementar el esquema de regulación y supervisión específicos para la actividad microfinanciera y deberá, además, establecer mecanismo de coordinación con las instancias gubernamentales encargadas de supervisar a las figuras jurídicas que, siendo proveedores de servicios microfinancieros, no recaen sobre el ámbito de actuación de la superintendencia de Bancos. Estas otras instancias gubernamentales serán las responsables de la aplicación del esquema de regulación y supervisión sobre las entidades de su competencia.

6. ***Dirección de Estadísticas y Censos (DEC)***, la que deberá diseñar o adecuar sus sistemas actuales, con la asistencia necesaria, para recopilar de manera periódica información sobre el sector de la MyPE y sobre su acceso a servicios financieros,
7. ***Asociación Panameña de Crédito***, la que, en coordinación con la DEC y con la asistencia necesaria, deberá mejorar sus sistema de información sobre prestatario, incluyendo no solo los malos antecedentes de crédito sino también los buenos, para lo cual deberá mejorar la coordinación con las entidades oferentes de servicios microfinancieros para que declaren la totalidad de sus operaciones,
8. ***AMPYME y Programa Formal PYME***, mediante le cual se deberá profundizar el accionar en el área de simplificación administrativa y promoción al a inclusión de las empresas al sistema económico mediante la formalización,
9. ***Entidad Administradora del sistema de Fomento al Desarrollo Empresarial, ⁽²¹⁾*** la que deberá ser seleccionada una vez diseñados en detalle el sistema de subsidio directo y parcial para el fomento del mercado de servicios de desarrollo empresarial.
10. ***Entidades Financieras de Primer Piso (Oferentes)***, las que, siendo beneficiarias de la Política, se espera que amplíen la cobertura, incrementan la eficiencia en la prestación de servicios, diversifiquen su oferta, mejoren sus indicadores económicos, etc.
11. ***Instituciones de Desarrollo Empresarial (Oferentes de SDE)***, las que, en el marco del instrumento de Fomento al Desarrollo empresarial, se espera que provean los servicios necesarios para mejorar la capacidad empresarial y administrativa de las MyPEs
12. ***Micro y Pequeñas Empresas Urbanas y Rurales***, quienes, siendo los beneficiarios finales de la Política de Microfinanzas, se espera que incrementen su nivel de desarrollo por medio del acceso el mercado de servicios microfinancieros.

⁽²¹⁾ En el diseño del Sistema de Fomento al Desarrollo Empresarial se deberá evaluar las diferentes combinaciones entre componentes y entidades ejecutoras, es decir, la conveniencia de contar con una o varias entidades intermediarias, sea que se asigne la ejecución de un componente a cada entidad, que varias entidades puedan ejecutar un mismo componente o demás combinaciones posibles.



Figura 5 – Esquema de Ejecución de la Política de Microfinanzas





XIII. PLAN DE ACCIÓN

XIII.1 Plan de Actividades

El Plan de Actividades para cada instrumento es el siguiente:

1. Fortalecimiento de Oferentes

Por su incidencia sobre el nivel de desarrollo de las microfinanzas en Panamá, se ubica dentro de las actividades de corto plazo y tiene como objetivo desarrollar programas de fortalecimiento institucional para los diferentes oferentes de productos y servicios microfinancieros que incluyan lo establecido en este instrumento de la Política de Microfinanzas, para lo cual es necesario:

- 1.1 Diseño del Programa de Fortalecimiento de Oferentes, contemplando los lineamientos establecidos en la Política, lo que deberá incluir un detalle de:
 - El Marco Institucional de Ejecución,
 - El Mecanismo de selección de entidad/es ejecutoras del programa (segundo piso), el que deberá ser transparente y objetivo,
 - Estructura de co-financiamiento a aplicar, en donde se debe detallar, como mínimo, las entidades que podrán recibir la asistencia, los conceptos elegibles para co-financiar y los montos y porcentajes máximos de co-financiamiento,
 - El mecanismo de selección del proveedor de asistencia técnica, el que deberá ser transparente y objetivo con base en las calificaciones comprobables de los postulantes.
- 1.2 Tramitación por parte de AMPYME y el Comité Nacional de Microcrédito ante el gobierno nacional y los Cooperantes, de la obtención de recursos para la constitución del Fondo destinado a co-financiar Asistencia Técnica.
- 1.3 Implementación del Programa.
- 1.4 Convocatoria abierta y selección de entidades interesadas en fortalecerse para proveer servicios microfinancieros de acuerdo con los requisitos establecidos en el diseño del Programa.
- 1.5 Definición del esquema de Asistencia Técnica específico para cada entidad seleccionada.
- 1.6 Convocatoria pública y selección de los proveedores de la asistencia técnica.
- 1.7 Diseño de Asistencia Técnica y realización del Plan de Actividades.
- 1.8 Ejecución de la Asistencia Técnica a la entidad seleccionada
- 1.9 Supervisión y Auditoria de la ejecución de la asistencia técnica, por parte de la entidad administradora del Programa (Segundo Piso) y de la AMPYME.
- 1.10 Evaluación de impacto sobre los beneficiarios finales (MyPEs) de los servicios de asistencia técnica co-financiados por el programa.



2. Promoción de la Competencia

Ubicado también entre las actividades de corto plazo, este instrumento busca fomentar la competencia entre los oferentes de servicios microfinancieros como estrategia para ampliar la cobertura sobre el grupo meta, incrementar la eficiencia del mercado y disminuir los precios de mercado

- 2.1 Diseño del Programa de Promoción de la Competencia, contemplando los lineamientos establecidos en la Política, lo que deberá incluir un detalle de:
 - El Marco Institucional de Ejecución,
 - El Mecanismo de promoción de la competencia, el que deberá ser transparente, objetivo y regido por las fuerzas de mercado (no distorsivo),
 - Determinación de los componentes y mecanismo de ejecución del Programa.
 - Estructura de co-financiamiento a aplicar, en donde se debe detallar, como mínimo, las entidades que podrán recibir la asistencia, los conceptos elegibles para co-financiar, los criterios de calificación y operacionales para subvencionar los costos de arranque; y los montos y porcentajes máximos de co-financiamiento,
 - El mecanismo de selección del proveedor de asistencia técnica, el que deberá ser transparente y objetivo en base a las calificaciones comprobables de los postulantes.
- 2.2 Promoción y “venta” del esquema ante los posibles operadores interesados en proveer servicios microfinancieros.
- 2.3 Tramitación, en caso de ser necesario, por parte de AMPYME y el Comité Nacional de Microcrédito ante el gobierno nacional y los Cooperantes, de la obtención de recursos para la constitución del Fondo destinado a co-financiar Asistencia Técnica para promover la competencia a través del desarrollo de nuevos oferentes.
- 2.4 Implementación del Programa.
- 2.5 Selección de entidades interesadas en insertarse en las microfinanzas, de acuerdo a los requisitos establecidos en el diseño del Programa.
- 2.6 Definición del esquema de Asistencia Técnica específico para cada entidad seleccionada.
- 2.7 Convocatoria pública y selección de los proveedores de la asistencia técnica.
- 2.8 Diseño de Asistencia Técnica y realización del Plan de Actividades.
- 2.9 Ejecución de la Asistencia Técnica a la entidad seleccionada
- 2.10 Supervisión y Auditoría de la ejecución de la asistencia técnica, por parte de la entidad administradora del Programa (Segundo Piso) y de la AMPYME.
- 2.11 Evaluación de impacto sobre los beneficiarios finales (MyPEs) de los servicios de asistencia técnica co-financiados por el programa.



3. Instalación de Nuevos Oferentes

Como parte de las actividades de corto plazo, se debe fomentar la instalación de nuevos oferentes, especialmente en el área rural, para mejorar la provisión de servicios microfinancieros, principalmente para ampliar la cobertura actual. Las actividades previstas son:

- 3.1 Diseño del Programa de Fomento a la Instalación de Nuevos Oferentes, de acuerdo con los lineamientos de la Política, lo que deberá incluir un detalle de:
 - El Marco Institucional de Ejecución,
 - El Mecanismo de Fomento a la Instalación de Nuevos Oferentes, el que deberá ser transparente, objetivo y regido por las fuerzas de mercado (no distorsivo),
 - Determinación de los componentes y mecanismo de ejecución del Programa.
 - Estructura de co-financiamiento a aplicar, en donde se debe detallar, como mínimo, las entidades que podrán recibir la asistencia, los conceptos elegibles para co-financiar, los criterios de calificación y operacionales para subvencionar los costos de instalación y arranque; y los montos y porcentajes máximos de co-financiamiento,
 - El mecanismo de selección del proveedor de asistencia técnica, el que deberá ser transparente y objetivo en base a las calificaciones comprobables de los postulantes.
- 3.2 Promoción y “venta” del esquema ante los posibles operadores nacionales e internacionales con experiencia en la materia e interesados en proveer servicios microfinancieros en el área rural.
- 3.3 Tramitación, en caso de ser necesario, por parte de AMPYME y el Comité Nacional de Microcrédito ante el gobierno nacional y los Cooperantes, de la obtención de recursos para la constitución del Fondo destinado a co-financiar Asistencia Técnica para la instalación de nuevos oferentes rurales.
- 3.4 Implementación del Programa.
- 3.5 Selección de entidades interesadas en insertarse en las microfinanzas rurales, de acuerdo a los requisitos establecidos en el diseño del Programa.
- 3.6 Definición del esquema de Asistencia Técnica específico para cada entidad seleccionada.
- 3.7 Convocatoria pública y selección de los proveedores de la asistencia técnica.
- 3.8 Diseño de Asistencia Técnica y realización del Plan de Actividades.
- 3.9 Ejecución de la Asistencia Técnica a la entidad seleccionada
- 3.10 Supervisión y Auditoria de la ejecución de la asistencia técnica, por parte de la entidad administradora del Programa (Segundo Piso) y de la AMPYME.
- 3.11 Evaluación de impacto sobre los beneficiarios finales (MyPEs) de los servicios de asistencia técnica co-financiados por el programa.



4. Esquema de Fondeo – Desarrollo del Mecanismo de Banca de Segundo Piso

Tanto para los oferentes actuales como para los nuevos, será necesario establecer un esquema de fondeo de la forma definida precedentemente por lo que las actividades de este instrumento se ubican entre el corto y mediano plazo. Éstas son:

4.1 Diseño de la Banca de Segundo Piso: Estudio de factibilidad incluyendo el marco legal y reglamentario, así como los estatutos de la institución, de acuerdo con lo establecido para este instrumento en la presente política.

El estudio de factibilidad deberá contener además un plan de negocios con lineamientos sobre:

- Definición de los mercados a atender identificando el grupo meta (usuarios finales), instituciones financieras de primer piso.
 - Definición de los servicios que brindará la Banca de Segundo Piso, diferentes líneas de refinanciamiento, instrumentos financieros, asistencia técnica, entre otros.
 - Diseño general del organigrama y funciones de los puestos clave. Perfil requerido de los funcionarios principales.
 - Definición de las políticas generales para la administración de los recursos humanos.
 - Definición de la plataforma tecnológica requerida (software y hardware) y de infraestructura.
 - Definición de las políticas generales de administración de los riesgos, como los riesgos crediticios, de tasas de interés, de monedas, operacionales, entre otros.
 - Definición de las estrategias de financiamiento, políticas generales de captación de recursos e instrumentos financieros a utilizar.
 - Definición de la política comercial de promoción y divulgación de la institución y sus diferentes productos activos y pasivos.
 - Proyecciones financieras para cinco años, con análisis de sensibilidad. Lo cual incluye estados financieros e indicadores proyectados.
 - Análisis particular de los organismos y mecanismos de supervisión y control de las operaciones de la entidad.
- 4.2 Aprobación a través de la Asamblea Legislativa del esquema de funcionamiento de la Banca de Segundo Piso.
- 4.3 Promoción de la nueva Banca de Segundo Piso y gestión para la obtención de recursos con otras reparticiones de gobierno y cooperantes.
- 4.4 Establecimiento de una estrecha coordinación de la nueva Banca de Segundo Piso con el Congreso, Banco Nacional de Panamá, superintendencia de Bancos, Cooperantes Internacionales, etc.
- 4.5 Puesta en marcha y operación de la Banca de Segundo Piso.



5. Regulación y Supervisión de las Microfinanzas – Fortalecimiento de la Superintendencia de Bancos

Al mismo tiempo que se fomenta el desarrollo de la oferta de servicios microfinancieros resulta necesario ir trabajando en la construcción de un esquema de regulación y supervisión específicos para la actividad de manera de acompañar el crecimiento del sector y contribuir a su solidez. Por ello, las actividades de este instrumento se podrían considerar como de mediano plazo y son las siguientes:

- 5.1 Estudio de las necesidades de fortalecimiento de la Superintendencia de Bancos en vista al desarrollo e implementación de un sistema de regulación y supervisión específico para la actividad microfinanciera.
- 5.2 Convocatoria pública para seleccionar el proveedor de asistencia técnica para el fortalecimiento de la Superintendencia de Bancos y el desarrollo del nuevo sistema de regulación y supervisión de las microfinanzas.
- 5.3 Selección del proveedor de asistencia técnica para el fortalecimiento de la SB.
- 5.4 Ejecución de Actividades de Asistencia Técnica para el fortalecimiento de la Superintendencia de Bancos y para el desarrollo de la regulación y supervisión de las Microfinanzas.
- 5.5 Elaboración del sistema de regulación y supervisión de las microfinanzas y diseño de la norma correspondiente.
- 5.6 Diseño de un marco regulatorio y de supervisión prudencial para las entidades que caen en el ámbito de la Superintendencia de Bancos
- 5.7 Aprobación de la normativa desarrollada para la regulación y supervisión de la actividad microfinanciera.
- 5.8 Fortalecimiento de la Superintendencia de Bancos para la supervisión de las microfinanzas que comprenda, como mínimo:
 - Diseño de métodos y herramientas de supervisión extra situ e in-situ de actividades de microfinanzas, tanto para entidades regulada por la Superintendencia como para aquellas reguladas por otras instancias gubernamentales. Al efecto, deberán elaborarse/ajustarse los respectivos manuales de supervisión de gabinete y de inspección para las operaciones de microfinanzas.
 - Revisión y ajuste de la estructura organizativa de la Superintendencia de Bancos para incorporar la materia de microfinanzas.
 - Capacitación del personal en microfinanzas y en la supervisión de la misma.
- 5.9 Coordinación con otras instancias estatales encargadas de regular y supervisar otros tipos de entidades financieras no abarcadas en el ámbito de la Superintendencia de Bancos, tales como MICI, IPACOO, MEF, etc. La coordinación debe buscar la adopción por parte de las ONG financieras, cooperativas de ahorro y crédito, empresas financieras, etc. de la normativa de microfinanzas, en todo lo que sea aplicable a las operaciones que realizan dichas entidades. Esto deberá complementarse con apoyo de asistencia técnica para la introducción de esas disciplinas y reportes en las respectivas entidades.



6. Sistema de Información Sectorial - Sistema de Información sobre la Demanda (MyPE)

Como actividades de corto plazo, se debe mejorar el sistema de información sobre el grupo meta ya que, tal como ha sido identificado en el relevamiento realizado, uno de los principales limitantes al desarrollo del sector es la falta de información uniforme y confiable sobre las MyPEs. Las actividades previstas para este instrumento son:

- 6.1 Determinación, por parte de AMPYME, de las necesidades de información a ser recolectada e indicadores a ser elaborados para dar seguimiento a la evolución del sector MyPE.
- 6.2 Coordinación con la Dirección de Estadísticas y Censos (DEC) para presentar el proyecto y establecer las necesidades de adecuación de los sistemas actuales, tales como el Sistema de Indicadores de Desarrollo (SID).
- 6.3 Adecuación del sistema de recolección y procesamiento de información de la DEC para captar el universo MyPE.
- 6.4 Asistencia para fortalecer a la DEC en la gestión del nuevo sistema, que contemple aspecto como la provisión de recursos materiales, recursos humanos, capacitación, etc.
- 6.5 Gestión del sistema y obtención periódica de información actualizada sobre el sector MyPE.

7. Sistema de Información Sectorial - Sistema de Información sobre las Microfinanzas

De igual forma a lo hallado respecto de la información sobre el sector empresarial (instrumento anterior), la falta de información sobre las microfinanzas en Panamá limita seriamente la instalación y operación de nuevos oferentes, así como la ampliación de las actividades de los oferentes existentes, por lo que las actividades de este instrumento también deberán ser consideradas como de corto plazo. Estas actividades son:

- 7.1 Coordinación con la Asociación Panameña de Crédito como potencial entidad administradora del Sistema.
- 7.2 Diseño del Sistema de Información sobre Microfinanzas, lo que deberá incluir, como mínimo:
 - Operatividad y funcionamiento del sistema,
 - Tipo de información disponible, incluyendo un posible Sistema de Calificación de Oferentes, que realice un ranking de los mismos, de manera que las MyPEs y los diferentes oferentes puedan conocer los servicios microfinancieros que se brindan, la calidad de los mismos y la calidad de la gestión de las entidades oferentes. Así también los oferentes de servicios



microfinancieros tendrán un incentivo para ganar reputación mejorando la calidad, y poder abarcar mayor porcentaje del mercado de clientes del sector

- Frecuencia de recopilación y distribución de la información,
- Encargados y mecanismos para reportar información para alimentar la base de datos,
- Condiciones para acceder a la información,
- Esquema de auto sostenibilidad del sistema.

7.3 Implementación del sistema, lo que sería responsabilidad de la entidad administradora.

7.4 Difusión del Sistema de Información sobre Microfinanzas. Se llevará adelante una campaña de difusión de información sobre las ventajas de acceder a los diferentes tipos de información, cómo participar en el sistema y cuáles serían las obligaciones y derechos de los participantes.

7.5 Recopilación y distribución de la información. Consiste en recopilar, procesar, generar la información y distribuirla a las instituciones oferentes participantes.

8. Sistema Simplificado de Formalización de MyPEs

El fomento de la inclusión de las empresas al sistema formal, además de tener un significativo impacto positivo a nivel social para todo el grupo familiar, facilita su acceso a servicios microfinancieros por lo que las actividades enumeradas a continuación se deben considerar como de corto – mediano plazo, estas son:

8.1 Análisis del Programa Formal PyME de AMPYME para determinar virtudes, defectos y necesidades de adecuación para maximizar su impacto.

8.2 Análisis de leyes fiscales que afectan al sector de la Micro y Pequeña Empresa y proposición ante la entidad de Administración Tributaria las modificaciones correspondientes.

8.3 Creación y/o adecuación de Ventanilla Única para formalización de empresas, lo que se deberá coordinar con, además del progre formal PyME, con las diferentes Instituciones como el Registro Mercantil, la entidad de Administración Tributaria, la entidad de Seguridad Social y las Municipalidades.

8.4 Promover la definición de Políticas que favorezcan la formalización de empresas de menor dimensión: en el ámbito fiscal, el sector informal debe pagar impuestos, deben poder acceden a las prestaciones formales (jubilación, seguro social entre otros), deben poder acceder al crédito formal y de los sistemas de formación profesional y capacitación, al sistema de compras gubernamentales, etc.



9. Sistema de Fomento al Desarrollo Empresarial

El reducido nivel de desarrollo empresarial del sector MyPE en Panamá, tal como ha sido identificado por los asistentes a los Focus Groups también impacta negativamente sobre el nivel de desarrollo de las microfinanzas por lo que las actividades de este instrumento deberían ejecutarse sincronizadamente con las actividades de fortalecimiento de la oferta, es decir, en el corto plazo. Las actividades necesarias para establecer y operar el Sistema de Fomento al Desarrollo Empresarial son:

- 9.1 Estudio para el diseño del Programa de Fomento de los Servicios de Desarrollo Empresarial, que incluya, como mínimo:
 - un análisis del mercado de SDE en Panamá (oferta y demanda), considerando el tipo de servicios que fomentará el programa,
 - un análisis del grupo meta al cual van dirigidos,
 - un análisis de las necesidades de fortalecimiento de la oferta de SDE,
 - establecimiento de los componentes del Programa, los que deben incluir acciones para fomentar tanto la oferta como al demanda,
 - el diseño de los instrumentos (Bonos o Matching Grants) a ser utilizados para cada componente del programa. Estos mecanismos deben tener las siguientes características: a) co-financiamiento directo y parcial; b) pago al final del SDE y con la aprobación del empresario del servicio; c) el mecanismo debe estar basado sobre las negociaciones directas entre proveedores y empresarios
 - un análisis de las instituciones panameñas que podrían actuar como Segundo Piso de los Programas, en un marco de gestión descentralizada de las Políticas públicas.
- 9.2 Gestión de recursos ante el Gobierno Nacional y los Cooperantes para la conformación del Fondo de co-financiamiento de SDE.
- 9.3 Contratación de la/s Entidad/es de Segundo Piso, que operarían los diferentes componentes del Programa, de acuerdo al grupo meta y al tipo de SDE.
- 9.4 Contratación de una Entidad de Supervisión externa para el monitoreo y supervisión del Programa.
- 9.5 Difusión de información sobre las diferentes líneas de fomento al mercado de SDE que se ejecuten, y sobre las ventajas de la contratación de ese tipo de servicios.
- 9.6 Establecimiento de un Sistema de Información Referencial sobre SDE, por parte de la/s Entidad/es de Segundo Piso para orientar a las MyPEs y los oferentes de SDE, para que tengan una mejor base para la adquisición y oferta de dichos servicios. También se establecerá un Sistema de Calificación de Oferentes, que realice un ranking de los mismos, de manera de que las empresas puedan ejercer



control sobre la calidad de los servicios recibidos, además de que los proveedores de SDE tendrán un incentivo para generar reputación en el marco del Programa.

- 9.7 Gestión y ejecución directa de los componentes del Programa, a cargo de la/s Entidades de Segundo Piso.
- 9.8 Supervisión del Programa por parte de la Entidad de Supervisión Externa y generación de reportes para AMPYME.
- 9.9 Monitoreo y seguimiento del Programa por parte de AMPYME.
- 9.10 Evaluación de impacto sobre los beneficiarios finales (MyPEs) de los SDE co-financiados por el programa.

10. Desarrollo de la Entidad Rectora de la Política de Microfinanzas

La entidad rectora de la Política de Microfinanzas, según el Marco Institucional propuesto es la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME), la que, según se pudo relevar durante la misión, actualmente cuenta con dificultades para ejercer de forma eficiente ese rol. Esas dificultades se relacionan con la capacidad como institución para implementar y/o delegar la implementación, supervisándola, de los instrumentos de la Política de manera eficiente y de forma tal que se maximicen las posibilidades de impacto de los mismos.

Por esto, se considera que las actividades encaminadas a incrementar al nivel de desarrollo de AMPYME como entidad rectora de la política de microfinanzas deberían ser de muy corto plazo e iniciarse previamente a las demás actividades de los otros instrumentos de la Política de forma tal que la AMPYME pueda contar desde un mismo inicio del diseño e implementación de instrumentos con al capacidad suficiente como para regirlos.

Las actividades previstas para este instrumento son las siguientes:

- 10.1 Establecimiento de las necesidades de fortalecimiento de AMPYME como entidad rectora de la Política de Microfinanzas, lo que implica definir, al menos:
 - Necesidad de personal,
 - Necesidad de recursos físicos,
 - Necesidades de capacitación y formación del personal en las funciones que desempeñarán como entidad rectora de la Política de Microfinanzas,
 - Especificaciones de los requerimientos de bienes y servicios surgidos de los ítems anteriores.
- 10.2 Realización de los procedimientos de adquisiciones correspondientes.
- 10.3 Adquisición de equipamiento, en caso de ser necesario.
- 10.4 Contratación de personal, en caso de ser necesario.



- 10.5 Contratación de Servicios de consultoría para el fortalecimiento de AMPYME como entidad rectora de la Política de Microfinanzas. La consultoría deberá ser ejecutada por expertos internacionales en políticas de fomento a las microfinanzas con experiencia en los instrumentos de la Política. La consultoría deberá asistir y acompañar el diseño de los instrumentos y la puesta en marcha de la Política, dar seguimiento al desempeño de los instrumentos, asistir en la medición de resultados e impactos, etc. todo en estrecha relación con AMPYME de forma tal que ésta se fortalezca, además de mediante la transferencia de conocimientos directa, mediante el Learning By Doing.
- 10.6 Ejecución del fortalecimiento de AMPYME mediante los servicios de consultoría internacional



XIII.2 Presupuesto Estimado

Cuadro 36 – Presupuesto Estimado para la Propuesta de Política de Microfinanzas

Instrumento / Actividad		Total (B/) (3 años)
	POLÍTICA DE MICROFINANZAS (Total)	13,242,000
1	<i>Fortalecimiento de Oferentes</i>	719,000
1	Diseño del Programa de Fortalecimiento de Oferentes (Consultoría)	50,000
2	Tramitación, por parte de AMPYME y el Comité Nacional de Microcrédito ante el gobierno nacional y los Cooperantes, de la obtención de recursos.	-
3	Implementación del Programa. (costo de administración de la entidad intermediaria a B/. 4,000 por mes)	144,000
4	Convocatoria abierta y selección de entidades interesadas en fortalecerse.	-
5	Definición del esquema de Asistencia Técnica específico para cada entidad seleccionada.	-
6	Convocatoria pública y selección de los proveedores de la asistencia técnica.	-
7	Diseño de Asistencia Técnica y realización del Plan de Actividades.	-
8	Ejecución de la Asistencia Técnica a la entidad seleccionada (desembolso del co-financiamiento: estimado en B/. 50,000 por entidad para alrededor de 10 entidades)	500,000
9	Supervisión y Auditoría de la ejecución de la asistencia técnica, por parte de la entidad administradora del Programa (Segundo Piso) y de la AMPYME.	-
10	Evaluación de impacto sobre los beneficiarios finales (MyPEs) de los servicios de asistencia técnica co-financiados por el programa.	25,000
2	<i>Promoción de la Competencia</i>	367,000
1	Diseño del Programa de Promoción de la Competencia (Consultoría).	20,000
2	Promoción y “venta” del esquema ante los posibles operadores interesados en proveer servicios microfinancieros.	-
3	Tramitación, en caso de ser necesario, por parte de AMPYME y el Comité Nacional de Microcrédito ante el gobierno nacional y los Cooperantes, de la obtención de recursos.	-
4	Implementación del Programa. (costo de administración de la entidad intermediaria a B/. 2,000 por mes)	72,000
5	Selección de entidades interesadas en insertarse en las microfinanzas	-
6	Definición del esquema de Asistencia Técnica específico para cada entidad seleccionada.	-
7	Convocatoria pública y selección de los proveedores de la asistencia técnica.	-
8	Diseño de Asistencia Técnica y realización del Plan de Actividades.	-
9	Ejecución de la Asistencia Técnica a la entidad seleccionada (desembolso del co-financiamiento: estimado en B/. 25,000 por entidad para alrededor de 10 entidades)	250,000
10	Supervisión y Auditoría de la ejecución de la asistencia técnica, por parte de la entidad administradora del Programa (Segundo Piso) y de la AMPYME.	-
11	Evaluación de impacto sobre los beneficiarios finales (MyPEs) de los servicios de asistencia técnica co-financiados por el programa.	25,000



3		<i>Instalación de Nuevos Oferentes</i>	492,000
	1	Diseño del Programa de Fomento a la Instalación de Nuevos Oferentes. (Consultoría)	20,000
	2	Promoción y “venta” del esquema ante los posibles operadores nacionales e internacionales con experiencia en la materia e interesados en proveer servicios microfinancieros en el área rural.	-
	3	Tramitación, en caso de ser necesario, por parte de AMPYME y el Comité Nacional de Microcrédito ante el gobierno nacional y los Cooperantes, de la obtención de recursos	-
	4	Implementación del Programa. (costo de administración de la entidad intermediaria a B/. 2,000 por mes)	72,000
	5	Selección de entidades interesadas en insertarse en las microfinanzas rurales	-
	6	Definición del esquema de Asistencia Técnica específico para cada entidad seleccionada.	-
	7	Convocatoria pública y selección de los proveedores de la asistencia técnica.	-
	8	Diseño de Asistencia Técnica y realización del Plan de Actividades.	-
	9	Ejecución de la Asistencia Técnica a la entidad seleccionada (desembolso del co-financiamiento: estimado en B/. 75,000 por entidad para alrededor de 5 entidades)	375,000
	10	Supervisión y Auditoría de la ejecución de la asistencia técnica, por parte de la entidad administradora del Programa (Segundo Piso) y de la AMPYME.	-
	11	Evaluación de impacto sobre los beneficiarios finales (MyPEs) de los servicios de asistencia técnica co-financiados por el programa.	25,000
4		<i>Esquema de Fondeo – Desarrollo del Mecanismo de Banca de Segundo Piso</i>	10,070,000
	1	Diseño de la Banca de Segundo Piso. (Consultoría)	70,000
	2	Aprobación a través de la Asamblea Legislativa del esquema de funcionamiento de la Banca de Segundo Piso.	-
	3	Promoción de la nueva Banca de Segundo Piso y gestión para la obtención de recursos con otras reparticiones de gobierno y cooperantes.	-
	4	Establecimiento de una estrecha coordinación de la nueva Banca de Segundo Piso con el Congreso, Banco Nacional de Panamá, superintendencia de Bancos, Cooperantes Internacionales, etc.	-
	5	Puesta en marcha y operación de la Banca de Segundo Piso. (Aporte gubernamental para la constitución del Fondo para Refinanciamiento de IMFs (total del fondo >= B/. 50 Millones)	10,000,000
5		<i>Regulación y Supervisión de las Microfinanzas – Fortalecimiento de la Superintendencia de Bancos</i>	100,000
	1	Estudio de las necesidades de fortalecimiento de la Superintendencia de Bancos en vista al desarrollo e implementación de un sistema de regulación y supervisión específico para la actividad microfinanciera. (Consultoría)	25,000
	2	Convocatoria pública para seleccionar el proveedor de asistencia técnica para el fortalecimiento de la Superintendencia de Bancos y el desarrollo del nuevo sistema de regulación y supervisión de las microfinanzas.	-
	3	Selección del proveedor de asistencia técnica.	-
	4	Ejecución de Actividades de Asistencia Técnica para el fortalecimiento de la Superintendencia de Bancos y para el desarrollo de la regulación y supervisión de las Microfinanzas. (Consultoría, incluyendo el fortalecimiento para la supervisión de las microfinanzas, actividad 5.8)	75,000
	5	Elaboración del sistema de regulación y supervisión de las microfinanzas y diseño de la norma correspondiente.	-



	6	Diseño de un marco regulatorio y de supervisión prudencial para las entidades que caen en el ámbito de la Superintendencia de Bancos	-
	7	Aprobación de la normativa desarrollada para la regulación y supervisión de la actividad microfinanciera.	-
	8	Fortalecimiento de la Superintendencia de Bancos para la supervisión de las microfinanzas	-
	9	Coordinación con otras instancias estatales encargadas de regular y supervisar los diversos tipos de entidades financieras no abarcadas en el ámbito de la Superintendencia de Bancos.	-
6		<i>Sistema de Información Sectorial - Sistema de Información sobre la Demanda (MyPE)</i>	90,000
	1	Determinación, por parte de AMPYME, de las necesidades de información a ser recolectada e indicadores a ser elaborados.	-
	2	Coordinación con la Dirección de Estadísticas y Censos (DEC) para presentar el proyecto y establecer las necesidades de adecuación de los sistemas actuales, tales como el Sistema de Indicadores de Desarrollo (SID).	-
	3	Adecuación del sistema de recolección y procesamiento de información de la DEC para captar el universo MyPE. (Consultoría, incluyendo el fortalecimiento de la DEC, actividad 6.4)	60,000
	4	Asistencia para fortalecer a la DEC en la gestión del nuevo sistema.	-
	5	Gestión del sistema y obtención periódica de información actualizada sobre el sector MyPE. (B/. 10,000 por año)	30,000
7		<i>Sistema de Información Sectorial - Sistema de Información sobre las Microfinanzas</i>	40,000
	1	Coordinación con la Asociación Panameña de Crédito como potencial entidad administradora del Sistema.	-
	2	Diseño del Sistema de Información sobre Microfinanzas (Consultoría)	40,000
	3	Implementación del sistema, lo que sería responsabilidad de la entidad administradora.	-
	4	Difusión del Sistema de Información sobre Microfinanzas.	-
	5	Recopilación y distribución de la información. (no implica erogación ya que el sistema sería autosostenible con aporte de los usuarios)	-
8		<i>Sistema Simplificado de Formalización de MyPEs</i>	40,000
	1	Análisis del Programa Formal PyME de AMPYME para determinar virtudes, defectos y necesidades de adecuación para maximizar su impacto. (Consultoría, incluyendo análisis de legislación, actividad 8.1)	40,000
	2	Análisis de leyes fiscales que afectan al sector de la Micro y Pequeña Empresa y proposición ante la entidad de Administración Tributaria las modificaciones correspondientes.	-
	3	Creación y/o adecuación de Ventanilla Única para formalización de empresas	-
	4	Promover la definición de Políticas que favorezcan la formalización de empresas de menor dimensión.	-
9		<i>Sistema de Fomento al Desarrollo Empresarial</i>	1,324,000
	1	Estudio para el diseño del Programa de Fomento de los Servicios de Desarrollo Empresarial (Consultoría)	55,000
	2	Gestión de recursos ante el Gobierno Nacional y los Cooperantes para la conformación del Fondo de co-financiamiento de SDE.	-



	3	Contratación de la/s Entidad/es de Segundo Piso, que operarían los diferentes componentes del Programa, de acuerdo al grupo meta y al tipo de SDE. (costo de administración de la entidad intermediaria a B/. 6,000 por mes)	216,000
	4	Contratación de una Entidad de Supervisión externa para el monitoreo y supervisión del Programa. (costo de supervisión estimado en B/. 3,000 por mes)	108,000
	5	Difusión de información sobre las diferentes líneas de fomento al mercado de SDE que se ejecuten, y sobre las ventajas de la contratación de ese tipo de servicios.	-
	6	Establecimiento de un Sistema de Información Referencial sobre SDE, por parte de la/s Entidad/es de Segundo Piso para orientar a las MyPEs y los oferentes de SDE.	-
	7	Gestión y ejecución directa de los componentes del Programa, a cargo de la/s Entidades de Segundo Piso. (Fondo de co-financiamiento estimado en B/. 3 Millones con un estimado de 30% aportado por el gobierno nacional y el resto por los cooperantes)	900,000
	8	Supervisión del Programa por parte de la Entidad de Supervisión Externa y generación de reportes para AMPYME.	-
	9	Monitoreo y seguimiento del Programa por parte de AMPYME.	-
	10	Evaluación de impacto sobre los beneficiarios finales (MyPEs) de los SDE co-financiados por el programa.	45,000
10		<i>Desarrollo de la Entidad Rectora de la Política de Microfinanzas</i>	164,800
	1	Establecimiento de las necesidades de fortalecimiento de AMPYME como entidad rectora de la Política de Microfinanzas	-
	2	Realización de los procedimientos de adquisiciones correspondientes.	-
	3	Adquisición de equipamiento (a determinar en el establecimiento de las necesidades, actividad 10.1).	-
	4	Contratación de personal (a determinar en el establecimiento de las necesidades, actividad 10.1).	-
	5	Contratación de Servicios de consultoría para el fortalecimiento de AMPYME. (estimado en 3 Expertos Internacionales de largo plazo por un periodo de 24 meses, mas una serie de expertos internacionales de corto plazo en temas específicos)	164,800
	6	Ejecución del fortalecimiento de AMPYME mediante los servicios de consultoría internacional	-



XIII.3 Cronograma de Implementación

Cuadro 37 – Cronograma de Implementación Previsto para la Propuesta de Política de Microfinanzas

Instrumento / Actividad		SEMESTRES						
		0	1°	2°	3°	4°	5°	6°
1		Fortalecimiento de Oferentes						
	1							
	2							
	3							
	4							
	5							
	6							
	7							
	8							
	9							
	10							
2		Promoción de la Competencia						
	1							
	2							
	3							



Instrumento / Actividad		SEMESTRES						
		0	1°	2°	3°	4°	5°	6°
4	Implementación del Programa.							
5	Selección de entidades interesadas en insertarse en las microfinanzas							
6	Definición del esquema de Asistencia Técnica específico para cada entidad seleccionada.							
7	Convocatoria pública y selección de los proveedores de la asistencia técnica.							
8	Diseño de Asistencia Técnica y realización del Plan de Actividades.							
9	Ejecución de la Asistencia Técnica a la entidad seleccionada							
10	Supervisión y Auditoría de la ejecución de la asistencia técnica, por parte de la entidad administradora del Programa (Segundo Piso) y de la AMPYME.							
11	Evaluación de impacto sobre los beneficiarios finales (MyPEs) de los servicios de asistencia técnica co-financiados por el programa.							
3	<i>Instalación de Nuevos Oferentes</i>							
1	Diseño del Programa de Fomento a la Instalación de Nuevos Oferentes.							
2	Promoción y "venta" del esquema ante los posibles operadores nacionales e internacionales con experiencia en la materia e interesados en proveer servicios microfinancieros en el área rural.							
3	Tramitación, en caso de ser necesario, por parte de AMPYME y el Comité Nacional de Microcrédito ante el gobierno nacional y los Cooperantes, de la obtención de recursos							
4	Implementación del Programa.							
5	Selección de entidades interesadas en insertarse en las microfinanzas rurales							
6	Definición del esquema de Asistencia Técnica específico para cada entidad seleccionada.							
7	Convocatoria pública y selección de los proveedores de la asistencia técnica.							
8	Diseño de Asistencia Técnica y realización del Plan de Actividades.							
9	Ejecución de la Asistencia Técnica a la entidad seleccionadas							



Instrumento / Actividad		SEMESTRES						
		0	1°	2°	3°	4°	5°	6°
10	Supervisión y Auditoria de la ejecución de la asistencia técnica, por parte de la entidad administradora del Programa (Segundo Piso) y de la AMPYME.							
11	Evaluación de impacto sobre los beneficiarios finales (MyPEs) de los servicios de asistencia técnica co-financiados por el programa.							
4	<i>Esquema de Fondeo – Desarrollo del Mecanismo de Banca de Segundo Piso</i>							
1	Diseño de la Banca de Segundo Piso.							
2	Aprobación a través de la Asamblea Legislativa del esquema de funcionamiento de la Banca de Segundo Piso.							
3	Promoción de la nueva Banca de Segundo Piso y gestión para la obtención de recursos con otras reparticiones de gobierno y cooperantes.							
4	Establecimiento de una estrecha coordinación de la nueva Banca de Segundo Piso con el Congreso, Banco Nacional de Panamá, superintendencia de Bancos, Cooperantes Internacionales, etc.							
5	Puesta en marcha y operación de la Banca de Segundo Piso.							
5	<i>Regulación y Supervisión de las Microfinanzas – Fortalecimiento de la Superintendencia de Bancos</i>							
1	Estudio de las necesidades de fortalecimiento de la Superintendencia de Bancos en vista al desarrollo e implementación de un sistema de regulación y supervisión específico para la actividad microfinanciera. (Consultoría)							
2	Convocatoria pública para seleccionar el proveedor de asistencia técnica para el fortalecimiento de la Superintendencia de Bancos y el desarrollo del nuevo sistema de regulación y supervisión de las microfinanzas.							
3	Selección del proveedor de asistencia técnica.							
4	Ejecución de Actividades de Asistencia Técnica para el fortalecimiento de la Superintendencia de Bancos y para el desarrollo de la regulación y supervisión de las Microfinanzas.							
5	Elaboración del sistema de regulación y supervisión de las microfinanzas y diseño de la norma correspondiente.							



Instrumento / Actividad		SEMESTRES						
		0	1°	2°	3°	4°	5°	6°
6	Diseño de un marco regulatorio y de supervisión prudencial para las entidades que caen en el ámbito de la Superintendencia de Bancos							
7	Aprobación de la normativa desarrollada para la regulación y supervisión de la actividad microfinanciera.							
8	Fortalecimiento de la Superintendencia de Bancos para la supervisión de las microfinanzas							
9	Coordinación con otras instancias estatales encargadas de regular y supervisar los diversos tipos de entidades financieras no abarcadas en el ámbito de la Superintendencia de Bancos.							
6	Sistema de Información Sectorial - Sistema de Información sobre la Demanda (MyPE)							
1	Determinación, por parte de AMPYME, de las necesidades de información a ser recolectada e indicadores a ser elaborados.							
2	Coordinación con la Dirección de Estadísticas y Censos (DEC) para presentar el proyecto y establecer las necesidades de adecuación de los sistemas actuales, tales como el Sistema de Indicadores de Desarrollo (SID).							
3	Adecuación del sistema de recolección y procesamiento de información de la DEC para captar el universo MyPE.							
4	Asistencia para fortalecer a la DEC en la gestión del nuevo sistema.							
5	Gestión del sistema y obtención periódica de información actualizada sobre el sector MyPE.							
7	Sistema de Información Sectorial - Sistema de Información sobre las Microfinanzas							
1	Coordinación con la Asociación Panameña de Crédito como potencial entidad administradora del Sistema.							
2	Diseño del Sistema de Información sobre Microfinanzas							
3	Implementación del sistema, lo que sería responsabilidad de la entidad administradora.							
4	Difusión del Sistema de Información sobre Microfinanzas.							
5	Recopilación y distribución de la información.							



Instrumento / Actividad		SEMESTRES						
		0	1°	2°	3°	4°	5°	6°
8		<i>Sistema Simplificado de Formalización de MyPEs</i>						
	1							
	2							
	3							
	4							
9		<i>Sistema de Fomento al Desarrollo Empresarial</i>						
	1							
	2							
	3							
	4							
	5							
	6							
	7							
	8							
	9							



Instrumento / Actividad		SEMESTRES										
		0	1°	2°	3°	4°	5°	6°				
	10	Evaluación de impacto sobre los beneficiarios finales (MyPEs) de los SDE co-financiados por el programa.										
10		<i>Desarrollo de la Entidad Rectora de la Política de Microfinanzas</i>										
	1	Establecimiento de las necesidades de fortalecimiento de AMPYME como entidad rectora de la Política de Microfinanzas										
	2	Realización de los procedimientos de adquisiciones correspondientes.										
	3	Adquisición de equipamiento (a determinar en el establecimiento de las necesidades, actividad 10.1).										
	4	Contratación de personal (a determinar en el establecimiento de las necesidades, actividad 10.1).										
	5	Contratación de Servicios de consultoría para el fortalecimiento de AMPYME. (estimado en 3 Expertos Internacionales de largo plazo por un periodo de 24 meses, mas una serie de expertos internacionales de corto plazo en temas específicos)										
	6	Ejecución del fortalecimiento de AMPYME mediante los servicios de consultoría internacional										



XIII.4 Escenario Previsto

Se espera que la implementación de la Política de Microfinanzas tenga un impacto significativo sobre los principales indicadores de este sector, incrementado el nivel de cobertura de los servicios y la eficiencia de la oferta.

Los resultados concretos esperados luego de 3 años de implementación de la Política de Microfinanzas se muestran en el siguiente cuadro

Cuadro 38 – Escenario Previsto tras la Implementación de la Política de Microfinanzas (Horizonte de 3 años)

Indicador	Escenario Actual	Escenario Previsto
Demanda de Microcrédito Urbana Atendida por IMFs (Cantidad de Empresas)	12,095	48,000
Demanda de Microcrédito Urbana Atendida por IMFs (Monto en Millones de B/.)	17.3	100
Brecha Actual entre Oferta y Demanda Urbana de Microcrédito (% sobre el monto total demandado)	90%	50%
Demanda de Microcrédito Rural Atendida por IMFs (Cantidad de Empresas, excluyendo BDA)	1,500	25,000
Demanda de Microcrédito Rural Atendida por IMFs (Monto en Millones de B/., excluyendo BDA)	5	30
Brecha Actual entre Oferta y Demanda Rural de Microcrédito (% sobre el monto total demandado, excluyendo BDA)	90%	60%
Demanda de Otros Servicios Microfinancieros Atendida por IMFs (Cantidad de Empresas)	(*)	15,000
Fondeo que llega a las IMFs (Millones de B/.)	5	30

(*) No se puede estimar por la falta de información al respecto. Se debe determinar una vez implementado el sistema de información sobre Microfinanzas



ANEXOS



Anexo 1:
Bibliografía



Bibliografía

--, (2006) "Building Inclusive Financial Sectors for Development (bluebook)", United Nations Department of Economic and Social Affairs (DESA) and the United Nations Capital Development Fund (UNCDF).

-- "Evaluación preliminar de la economía extralegal en 12 países de Latinoamérica y el Caribe – Reporte de la Investigación en Panamá" Instituto Libertad y Democracia

Akerlof, George (1970): "The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism", The Quarterly Journal of Economics, Vol. 84, N° 3, August, 488-500.

Barrera, Francisco; Barreto, Teresa; Echarte, Luis y Schneider, Gabriel (2005): "Propuesta de Política Nacional para el Fomento del Sector de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa en Guatemala". SIC DESARROLLO – MINECO, Guatemala.

Bercovich, Néstor (2004) "El microcrédito como componente de una política de desarrollo local: el caso del Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM), en la ciudad de Buenos Aires", Serie Desarrollo Productivo CEPAL

Carpio, Milton; Echarte, Luis; Pizarro, Juan Carlos y Strauss, Fabio (2005): Propuesta de Marco Normativo para la Regulación de Organizaciones de Microcrédito no supervisadas por la Superintendencia de Banca y Seguros del Perú, Informe Final de SIC Desarrollo, Iniciativa Microfinanzas COPEME – USAID.

Christen, Robert Peck; Lyman, Timothy R. y Rosenberg, Richard (2003) "Guiding Principles On Regulation And Supervision Of Microfinance" Microfinance Consensus Guidelines

Echarte, Luis (2001): Marco Regulatorio de Microfinanzas en Paraguay, Informe Final - Proyecto Reforma de Políticas y del Marco Regulatorio para las Microfinanzas, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Jansson, Tor, Rosales, Ramón y Westley, Glen (2003) "Principios y prácticas para la regulación y supervisión de las microfinanzas" - Banco Interamericano de Desarrollo

Jansson, Tor y Wenner, Mark (1997): "Financial Regulation and its Significance for Microfinance in Latin America and the Caribbean", Inter-American Development Bank, Washington D.C. (v.e: "La Regulación Financiera y su Importancia para la Microfinanza en América Latina y el Caribe")

Krueger, Anne (1990): "Government Failures in Development", Journal of Economic Perspectives, Volume 4, N° 3, 9-23.

Marulanda, Beatriz y Otero, María (2005) "Perfil de la Microfinanzas en Latinoamérica en 10 Años: Visión y Características" ACCIÓN

Morris, Felipe (2004): Informe Comparativo de Esquemas de Banca de Segundo Piso Propuestos para Guatemala. MINECO, Julio 2004.



Murdoch, Jonathan (1999): "The Microfinance Promise", *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVII, N° 4, December.

Rosales, Ramón (2000): *Microfinanzas y Regulación Financiera en Bolivia*, ICC, Inc., FUNDA-PRO, Serie Crédito 10, La Paz, Bolivia.

Rosales, Ramón (2000): *Marco Jurídico para las Instituciones de Microcrédito*, ICC, Inc., Seminario internacional BNDES Microfinanças, Brasil.

Stiglitz, Joseph (1993): "The Role of the State in Financial Markets", *Annual Conference on Development Economics*, World Bank.

Trigo Loubière, Jacques; Devaney, Patricia Lee; Rhyne, Elisabeth (2004) "Supervisión y Regulación de las Microfinanzas en el Contexto de la Liberalización del Sector Financiero - Las Experiencias de Bolivia, Colombia y México", fundación Tinker

Westley, Glenn (2001): "Can financial market policies reduce income inequality?", *Sustainable Development Department Best Practices Series*, MSM-112.

Legislación Panameña:

- Ley 24 – 1980 Creación del Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOOOP)
- Decreto Ejecutivo 31 – 1981 Reglamento de la Ley 38 – 1980 sobre el Régimen de Asociaciones Cooperativas
- Decreto ley 9 – 1980 Ley Bancaria
- Acuerdo 6 -2000 Superintendencia de Bancos, Clasificación de Préstamos
- Acuerdo 3 - 2001 Superintendencia de Bancos, Criterios para la consideración de Licencias
- Ley 42 – 2001 Reglamento de las Empresas Financieras
- Ley 33 – 2002 Modificaciones a la Ley 42 - 2001
- Ley 10 – 2002 Normas con relación al sistema de Microfinanzas
- Acuerdo 2 -2003 Superintendencia de Bancos, Bancos de Microfinanzas
- Decreto Ejecutivo 36 – 2006 Creación del Comité Nacional del Microcrédito



Anexo 2:
Listado de Personas Entrevistadas



Listado de Personas Entrevistadas

<u>Institución</u>	<u>Apellido y Nombre – Cargo</u>
Asociación Panameña de Crédito	Salamina, Luz María – Gerente General
Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	Montenegro, José – Director General
Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	De Calcagno, Giselle – Subdirectora General
Banco Interamericano de Desarrollo	Ruiz, José Manuel – Especialista Financiero
Caja de Ahorros - Microbanca	Arango, Arturo – Gerente de Negocios
Dirección de Estadísticas y Censos	Díaz, Máximo – Directorio Estadístico de Empresas
EuroCEntro	Mora, Virna - Coordinadora
JICA (Agencia de Cooperación Técnica Japonesa)	Katsumata, Akinori – Asesor en Formulación de Proyectos
JICA (Agencia de Cooperación Técnica Japonesa)	Zambrano, Carlos – Asesor Económico y de Cooperación Técnica
MiBanco	Bouza, Neyla – Gerente
Microserfin	Sánchez Fabrega, Carlos - Vicepresidente Ejecutivo de Microserfin
Ministerio de Economía y Finanzas	Ortiz Chevans, Rosalia – Coordinadora de Cooperación Técnica Internacional
Red Panameña de Microfinanzas (Redpamif)	Vega, Victor - Presidente
Superintendencia de Bancos	Chaluja, Pedro – Director de Asuntos y Proyectos Internacionales
Superintendencia de Bancos	Menéndez, René – Director de Supervisión Bancaria
Universidad Latina – Instituto de Desarrollo Empresarial (IDEA)	Fanovich, Omar – Coordinador Ejecutivo



**Anexo 3:
Formularios Utilizados en los Focus Groups**



TALLER DE CONSULTA

ELABORACIÓN DE UNA PROPUESTA DE POLÍTICA, ESTRATEGIA (INSTRUMENTOS) Y PLAN DE ACCIÓN DE CORTO Y MEDIANO PLAZO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE SERVICIOS MICROFINANCIEROS EN PANAMÁ

Grupo invitado: Sector Financiero, Público, Empresarial y Académico

***Organizado por la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
(AMPYME)***

Salón Azul del Hotel Continental

Tema

El Sector de la MIPYME realiza una importante contribución en el crecimiento económico, la competitividad, la innovación y la creación de empleo en los países de la región de América Latina y Caribe. Como consecuencia, muchos gobiernos e instituciones privadas han puesto en marcha políticas y programas para promover a este segmento empresarial.

En el marco del Plan de Apoyo para la Promoción y Sensibilización del Año Internacional del Microcrédito en Panamá, como un esfuerzo en conjunto entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), se ha iniciado el proceso de consulta con actores clave para la Formulación de la Política para la implementación de servicios microfinancieros en Panamá, a través de talleres sectoriales.

Objetivo del Taller

Se busca el intercambio de experiencias, información y conocimientos que puedan servir para la Formulación de la Política, Estrategia y Plan de Acción para la implementación de servicios microfinancieros en Panamá.

El taller se focalizará en la identificación de los principales problemas del financiamiento y otros servicios financieros que enfrenta el Sector MIPYME y en la propuesta de las alternativas de solución para los mismos.

Se espera que en la medida que exista mayor coherencia entre los problemas identificados y sus soluciones, se facilite la identificación de programas y aumente la eficacia de la política en general.

Seguimiento

Se ha previsto realizar en la segunda quincena de setiembre la presentación de la Propuesta de Política y Plan de Acción, para lo cual Ud. será oportunamente convocado.

Cualquier duda o información adicional pueden dirigirse a los consultores que moderan el taller: Luis Echarte (lecharte@sicdes.com.py), Germán Prat (gprat@sicdes.com.py) o Pablo Garrón (pgarron@pa.peacecorps.gov).



Consulta para Elaboración de la Política de Fomento de Servicios Microfinancieros

Cuadro 1 - Objetivo de la Política

Favor, priorizar los tres que considere más importantes (1= más importante)

	Prioridad
Creación de Empleo y Desarrollo de la Empleabilidad	
Atenuación de Fallas de Mercado	
Redistribución del Ingreso	
Integración y Desarrollo Regional	
Competitividad Nacional e Internacional	
Crecimiento Económico	
Mayor Competencia	
Desarrollo del Sector de la Micro y Pequeña Empresa	
Desarrollo de Instituciones de Microfinanzas	
Otros (mencionar)	

Cuadro 2 – Áreas de Intervención para la Política

La definición de las principales áreas en las que se deben concentrar los programas de apoyo para la ejecución de la política, contribuirá al éxito en la implementación de la misma.

Favor, priorizar los tres que considere más importantes (1= más importante)

Áreas de intervención	Micro		Pequeña	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Oferta de Servicios Microfinancieros (Fortalecimiento IMF, etc.)				
Demanda de Servicios Microfinancieros (subsidio % interés FECI, etc.)				
Acceso a Garantías				
Banca de segundo piso (fondeo para IMF)				
Mayor competencia entre oferentes				
Marco Regulatorio y de Supervisión de las Microfinanzas				
Provisión de Información, transparencia, defensa del consumidor				
Formalización de Empresas				
Capacitación y Asistencia Técnica a las Empresas				
Fortalecimiento Institucional y Coordinación de Políticas Públicas				
Otros (mencionar)				



Cuadro 3 – Medidas para Solucionar los Problemas de Financiamiento de la MIPYME

A partir de la siguiente lista de posibles medidas para solucionar los problemas que han sido identificados en estudios sobre el sector; favor indicar el nivel de importancia que usted le asigna a los mismos (alta, media o baja) o si considera que la medida no constituye una contribución positiva al problema.

Inventario de Medidas	Importancia			No es solución	Comentarios
	Alta	Media	Baja		
1. Incentivos directos a los oferentes (bancos, financieras, CAC, ONG) para ampliar la cobertura					
2. Tope a tasas de interés					
3. Subsidio a la tasa de interés					
4. Nuevo esquema de banca de segundo piso					
5. Creación y/o fortalecimiento de fondo de garantía					
6. Ley de Bancos de Microfinanzas (formalización de ONG, financieras)					
7. Modificación del sistema de regulación y supervisión de microfinanzas					
8. Nuevos reglamentos en la Superintendencia de Bancos para las microfinanzas (definición microcrédito, previsiones, documentación mínima a exigir)					
9. Establecimiento de una central de riesgos o buró de crédito					
10. Neutralidad impositiva entre los distintos oferentes (bancos, financieras, CAC, ONG)					
11. Fortalecimiento de la Superintendencia de Bancos para la supervisión de las microfinanzas					
12.					
13.					
14.					



Cuadro 4 – Áreas de Intervención Adicionales, Problemas y Soluciones

A partir de la siguiente lista de problemas y alternativas de solución que han sido identificados; favor indicar en los recuadros en blanco si considera que la problemática y/o soluciones son relevantes.

Áreas de Intervención	Problemática	Soluciones Propuestas		Comentarios	
			Relevante?		
			Si		No
Desarrollo empresarial (capacitación, AT) y Formalización	1. Poco interés de las MyPEs en Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE). 2. Baja calidad de la oferta de SDE. 3. Falta de información en el mercado de SDE 4. Complejidad de trámites y requisitos para formalizarse 5. Altas tasas impositivas	- Apoyar la demanda de SDE. - Apoyar la oferta de SDE. - Sistema de información – Acercamiento oferta y demanda de SDE. - Simplificación administrativa (ventanilla única) - Incentivos impositivos			
Información sectorial	1. Escasa información estadística del sector MIPYME. 2. Falta de información transversal de los oferentes de microfinanzas (ONG, Cooperativas A&C, bancos, financieras).	- Adecuar estadísticas e información a dimensión MIPYME. - Diseñar sistema de información para Microfinanzas.			



TALLER DE CONSULTA

ELABORACIÓN DE UNA PROPUESTA DE POLÍTICA, ESTRATEGIA (INSTRUMENTOS) Y PLAN DE ACCIÓN DE CORTO Y MEDIANO PLAZO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE SERVICIOS MICROFINANCIEROS EN PANAMÁ

Grupo invitado: Cooperantes

Organizado por la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME)

Salón Azul del Hotel Continental

Tema

El Sector de la MIPYME realiza una importante contribución en el crecimiento económico, la competitividad, la innovación y la creación de empleo en los países de la región de América Latina y Caribe. Como consecuencia, muchos gobiernos e instituciones privadas han puesto en marcha políticas y programas para promover a este segmento empresarial.

En el marco del Plan de Apoyo para la Promoción y Sensibilización del Año Internacional del Microcrédito en Panamá, como un esfuerzo en conjunto entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), se ha iniciado el proceso de consulta con actores clave para la Formulación de la Política para la implementación de servicios microfinancieros en Panamá, a través de talleres sectoriales.

Objetivo del Taller

Se busca el intercambio de información y conocimientos que puedan servir para la Formulación de la Política, Estrategia y Plan de Acción para la implementación de servicios microfinancieros en Panamá.

El taller se focalizará en la identificación de los principales problemas de las distintas fases de los proyectos y programas desde la perspectiva de los Cooperantes.

Se espera que en la medida que exista mayor coherencia entre los problemas identificados y sus soluciones, se facilite la identificación de proyectos y aumente la eficacia de la política en general.

Seguimiento

Se ha previsto realizar en la segunda quincena de setiembre la presentación de la Propuesta de Política y Plan de Acción, para lo cual Ud. será oportunamente convocado.

Cualquier duda o información adicional pueden dirigirse a los consultores que moderan el taller: Luis Echarte (lecharte@sicdes.com.py), Germán Prat (gprat@sicdes.com.py) o Pablo Garrón (pgarron@pa.peacecorps.gov).



Consulta para Elaboración de la Política de Fomento de Servicios Microfinancieros

Cuadro 1 - Identificación de los Programas Auspiciados por los Cooperantes

Áreas de Intervención	Descripción General (Nombre del Programa, Ejecutor, Grupo Meta, Monto, Plazo, etc.)
Microfinanzas	
Servicios de Desarrollo Empresarial (capacitación, asistencia técnica, asociatividad, etc.)	
Simplificación administrativa y legal (Formalización de Empresas)	
Información sectorial (MYPE y / o Microfinanzas)	



Cuadro 2 –Aspectos Mejorables en los Proyectos y Programas

Favor, priorizar los temas que considere necesitan mejorarse (1= más importante)

Dificultades	Prioridad	Comentario
Identificación de proyectos / ejecutores elegibles		
Fondos de contrapartida		
Cumplimiento de condiciones previas		
Cumplimiento de normas sobre adquisiciones		
Identificación de consultores (Registro)		
Tratamiento tributario para el uso de los recursos		
Mecanismos de segundo piso		
Cobertura de riesgo de cambio para los fondos reembolsables		
Canales de información con los ejecutores		
Excesivas demandas (juicios)		
Superposición de programas		
Otros (mencionar)		



Anexo 4:
Asistentes a los Focus Groups



Asistentes al Focus Groups del Sector Financiero

Institución	Participante
Asociación Panameña de Crédito (APC)	Luzmarina Salamina
Bando de Desarrollo Agropecuario (BDA)	Doris de Acevedo
Caja de Ahorros	Benito Aversa
Caja de Ahorros	Arturo Arango
Financiera Solidaria	Eneuyda de Jiménez
Financomer	Iván Álvarez
Global Bank	Edwin Herrera
MiBanco	Roberto Anguizola
MiBanco	Cathia Palmers
Microserfín	Rosalía Espnales
Microserfín	Joaquín Rodríguez
Multifinanciamiento	Alejandro Pino

Asistentes al Focus Groups del Sector Público

Institución	Participante
Dirección de análisis y políticas económicas – MEF	Robinson Sucre
Dirección de Cooperación Internacional – MIDA	Jorge Alemán
Dirección de Desarrollo Social – MIVI	Lexaira Ramírez
Dirección de Desarrollo Urbano - MIVI	José Batista
Dirección de Planificación Regional - MEF	Julieta Díaz
Dirección de Políticas Públicas – MEF	David Saied
Dirección de Pre- Inversión – MEF	Leonel Berrocal
Dirección de Pre- Inversión – MEF	Ida Quiróz
Dirección Nacional de Comercio – MICI	Henry Acevedo
Dirección Nacional de Desarrollo Empresarial – MICI	Francisco de la Barrera
Dirección General de Empresas Financieras – MIDES	Maylin González
Dirección Nacional de Exportaciones - MICI	Janeth de ...
Dirección Nacional de Desarrollo Rural – MIDA	José González
Instituto Panameño Autónomo	Licenciada Delgado
Programa de Inversiones – MEF	Gloria Flores
Superintendencia de Bancos	Pedro Chaluja
Superintendencia de Bancos	Carlos Matta



Asistentes al Focus Groups del Sector Académico y Empresarial

Institución	Participante
ANIFI/ Financiera Solidaria	Ricardo Acosta
APEX	Victor Cruz
CONALCOOP	Euclides Tejada
Financomer	Marta Lasso
PROCAJA - REDPAMIF	Victor Vega
ULATINA	Omar Fanovich
Universidad Nacional	Bernardo Díaz De Icaza
UNPYME	Miguel Apolayo



ANEXO 5:
**Mejores Prácticas Internacionales en la Regulación de las
Microfinanzas**



Mejores prácticas internacionales de regulación de las Microfinanzas

Aspecto	Buena práctica	País / Caso
Forma jurídica	Exigir que las entidades de Microfinanzas -con alcance masivo- se constituyan como sociedades anónimas o cooperativas, que no deberían dedicarse a actividades distintas a la intermediación financiera, ni debería permitirse la inclusión de ONGs sin fines de lucro en el sistema financiero regulado, dadas sus generalizadas debilidades institucionales que les impiden captar ahorros del público con las debidas seguridades	<p>Bolivia Bolivia tiene uno de los sectores cooperativos más variados de América Latina. Allí las cooperativas de ahorro y crédito se constituyen según la Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC), dirigida a regular la intermediación financiera, los servicios financieros y la captación de ahorros del público, independientemente de la forma jurídica de la entidad financiera, incluyendo así bancos, empresas de servicios financieros, cooperativas de ahorro y crédito y mutuales de ahorro y préstamo para la vivienda, además de otras entidades financieras no bancarias.</p> <p>Perú La Ley General del Sistema Financiero dispone que, además de los bancos y financieras, podrán realizar actividades de intermediación financiera un conjunto de entidades especializadas en microcrédito, tales como Cajas Rurales de Ahorro y Crédito (CRACs), las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMACs), las Empresas de Desarrollo de la Pequeña y Microempresa (EDPYMEs) y las Cooperativas de Ahorro y Crédito. A su vez, esta ley busca ampliar gradualmente el marco de operaciones de las entidades.</p>
Propiedad	Requerir que los accionistas fundadores de las IMF's sean pasibles de un análisis individual de solvencia moral y económica, para autorizar, condicionar o rechazar en forma explícita su participación en roles de alta responsabilidad en esas instituciones. En el caso de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, debería asegurarse que la membresía de una cooperativa de ahorro y crédito esté compuesta por personas físicas, que se organizan con el propósito de solventar la falta de adecuados servicios financieros para una determinada población o zona geográfica.	<p>Bolivia El Decreto Supremo N° 24000 autoriza la organización de los Fondos Financieros Privados (FFPs) bajo la forma de sociedades anónimas. Este tipo de entidades están sujetas a las mismas reglas de patrimonio que los bancos y pueden realizar una amplia gama de operaciones. La constitución de los FFPs está reglamentada mediante la Resolución SB N° 71/96 del 20 de agosto de 1996 que, entre otras cosas, prevé que el inicio del trámite de autorización conlleva una audiencia de presentación de información a la SBEF. El reglamento es riguroso en el sentido de que si la SBEF objeta a algún accionista fundador, el expediente quedará invalidado, sin posibilidad de reemplazar a dicho accionista. Ello tiene por objeto inducir a los promotores a un análisis cuidadoso de los accionistas fundadores, de modo que desde su inicio cuenten con personas debidamente solventes y de reputación intachable.</p> <p>Colombia En este país, una cooperativa de crédito debe contar, como mínimo, con 20 asociados que</p>



Aspecto	Buena práctica	País / Caso
<p>Control societario</p>	<p>La persona que ejerce la fiscalización interna por cuenta de la Asamblea de accionistas (síndico, vigilante, revisor fiscal o representante de la minoría) debería tener experiencia en la actividad microcrediticia, ya que debe evaluar la existencia y aplicación de adecuadas políticas de crédito y otros aspectos de la tecnología crediticia e informar a los accionistas. Esto debe ser establecido en el marco de regulación de las IMFs</p>	<p>cumplan ante las autoridades los requisitos de idoneidad y responsabilidad, con la única condición particular de haberse capacitado en un curso sobre cooperativismo.</p> <p>Paraguay La Ley de Cooperativas de Paraguay (N° 438/94) establece que las siguientes personas no pueden participar en la Junta de Vigilancia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • las que estén relacionadas con miembros de la Junta de Vigilancia o del Consejo de Administración, • los incapaces de hecho, • los que actúen en empresas en competencia o con intereses opuestos, • los quebrados culpables o fraudulentos; • los fallidos por quiebra casual; • los inhabilitados judicialmente para ocupar cargos públicos; • los condenados por delitos contra el patrimonio y contra la fe pública; y • los condenados. <p>Sin embargo, se debería aplicar un estándar más estricto y establecer el requisito de que los miembros de la Junta de Vigilancia cuenten con experiencia en el sector financiero.</p> <p>Colombia Ley N° 79 y la Ley N° 454 establecen que los miembros de las Juntas de Vigilancia de las cooperativas deben ser elegidos por la Asamblea y que no puedan ser simultáneamente miembros del Consejo de Administración de la misma cooperativa. Tampoco pueden ser responsables de asuntos de la entidad, en calidad de empleado o asesor. En particular, la Ley N° 79 establece que toda cooperativa debe contar con un revisor fiscal, que colaborará con el control de la entidad y reportará directamente a los dueños, sirviendo a los objetivos de la Junta de Vigilancia, de la Administración, de la Asamblea de asociados y las entidades de control.</p>
<p>Dirección y gerencia</p>	<p>Exigir que los miembros del directorio (Consejo de Administración, en el caso de las cooperativas) y la gerencia de las entidades microfinancieras y cooperativas, acrediten conocimiento en el manejo de entidades financieras, del microcrédito y del marco de su regulación y supervisión por las autoridades competentes. Asimismo, se debería delimitar claramente los roles y consecuentemente las funciones y</p>	<p>Perú La ley General del Sistema Financiero establece que el directorio de una entidad financiera deberá estar constituido por no menos de cinco miembros, que reúnan los requisitos de idoneidad técnica y moral y sean elegidos por la Asamblea general de accionistas. La ley establece que los directores, junto con los gerentes, son especialmente responsables en caso de aprobar operaciones y acuerdos reñidos con sus disposiciones, o de omitir la adopción de medidas para corregir las irregularidades, o de incumplir las disposiciones legales y de no suministrar información a la Superintendencia, o</p>



Aspecto	Buena práctica	País / Caso
	responsabilidades del directorio y la gerencia, como también sus interrelaciones con la Asamblea y, en el caso de las cooperativas, sus interrelaciones con la Junta de Vigilancia	de suministrarla en forma falsa y omitir la adopción de medidas para garantizar la realización oportuna de auditorías internas y externas. Bolivia El decreto ministerial N° 24439 establece que la SBEF reglamentará las funciones de control y fiscalización de la auditoría interna, y de los Consejos de Administración y Vigilancia de las cooperativas de ahorro y crédito.
Control Interno	Determinar la responsabilidad de los órganos directivos de las entidades microfinancieras o de las cooperativas, en el establecimiento de políticas y procedimientos adecuados de control interno, y en la realización de auditorías internas. Esto debería ser normado en los manuales organizativos y operacionales, describiendo los mecanismos de control interno a instrumentar	Perú El Reglamento del Sistema de Control Interno incluye una estructura administrativa adecuada, establecida en el manual de organización y funciones, un sistema de control de riesgos, y sistemas de información para desarrollar y controlar las operaciones de la empresa, incluyendo las medidas de seguridad y contingencia para la utilización de los sistemas informáticos. El reglamento también indica que los auditores internos deberán evaluar en forma permanente el sistema de control interno, mientras que los externos realizarán esta tarea anualmente, de acuerdo a las disposiciones establecidas por la SBS y por las normas internacionales de auditoría, habitualmente aplicadas
Especialización crediticia	La regulación de las entidades microfinancieras no debería sujetar dichas entidades a restricciones respecto al sector o región geográfica que atiendan, pues ello distorsionaría los mercados y generaría situaciones de inequidad en el acceso a los servicios financieros. Pero sí se debería marcar un límite individual de crédito a cada cliente en alrededor del 3% del patrimonio de la IMF, para diversificar su riesgo crediticio y garantizar su especialización en el financiamiento de actividades a muy pequeña escala. En cuanto a las cooperativas, también se debería establecer este límite cuantitativo, para encuadrarlas dentro de la estructura del sistema financiero como “entidades financieras especializadas en créditos de pequeño monto, a personas naturales”	Bolivia El límite individual de crédito sin garantía real para un FFP o una cooperativa abierta de ahorro y crédito es del 1% de su patrimonio neto, siendo que el capital mínimo para los FFPs es de aproximadamente US\$ 1.000.000, el tope se ubica en US\$ 10.000 por cliente, sin garantías. El límite sube a 3% si existen garantías, mientras que para los bancos dichos límites oscilan entre el 5% y el 20%. Paraguay El límite de créditos individuales aplicable a los bancos comerciales, mediante el cual operan las sociedades financieras, es del 20% de su patrimonio neto, susceptible de elevarse hasta el 30% con la aprobación de la Superintendencia de Bancos. No existen IMFs reguladas por la Superintendencia de Bancos. Por su lado, las cooperativas de ahorro y crédito operan bajo un límite del 2% del patrimonio neto. Perú El límite individual de crédito para todas las entidades financieras reguladas se establece entre el 10% y el 30% de su patrimonio efectivo, según el tipo de garantía de que se trate.



Aspecto	Buena práctica	País / Caso
<p>Operaciones permitidas</p>	<p>Permitir a las IMFs y cooperativas realizar la totalidad de las operaciones financieras que implica dar un servicio financiero integral a las PUEs, aunque esta recomendación general debería contar con la previa aprobación de la Superintendencia, para cada actividad que desarrolle en concreto.</p>	<p>Bolivia El Decreto Supremo N° 24439 establece dos tipos de cooperativas orientadas a la intermediación financiera: las cooperativas de ahorro y crédito abiertas y las cooperativas cerradas. Las primeras realizan sus operaciones de ahorro con sus socios, el público y con entidades financieras, nacionales o extranjeras; requieren licencia de funcionamiento de la SBEF y sujetan sus operaciones y actividades a la LBEF. Las segundas realizan operaciones de ahorro exclusivamente con sus socios; se rigen por las disposiciones de la Ley General de Sociedades Cooperativas y los reglamentos de operación y control dictados por el Instituto Nacional de Cooperativas.</p> <p>Perú La Ley General del Sistema Financiero del Perú establece que además de los bancos y financieras podrán realizar actividades de intermediación un conjunto de entidades especializadas, como Cajas Rurales de Ahorro y Crédito (CRACs), Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMACs), Empresas de Desarrollo de la Pequeña y Microempresa (EDPYMEs) y las Cooperativas de Ahorro y Crédito (CACs). Esta ley también especifica las facultades de dichas entidades para realizar las operaciones activas y pasivas requeridas por sus clientes y que presenten los menores niveles de complejidad y riesgo.</p>
<p>Distribución de utilidades</p>	<p>La regulación de la determinación y distribución de las utilidades de las IMFs no debe diferir del régimen de las entidades financieras, en general, y el régimen tributario debería ser, como en cualquier otra empresa. Un mecanismo que debe tenerse en cuenta en la regulación es la capitalización obligatoria de utilidades durante los primeros años de operación, para fortalecer la estructura de capital de las nuevas entidades de microfinanzas</p>	<p>Perú La Resolución SBS 600-98 establece la obligatoriedad de capitalizar las utilidades durante los primeros tres años de existencia de una institución, para reforzar su base patrimonial. Además, el artículo 65 de la Ley General del Sistema Financiero establece que las utilidades del ejercicio se determinan después de haber efectuado las provisiones dispuestas por ley o determinadas por la SBS.</p> <p>Colombia Los excedentes de las cooperativas se dividen en excedentes operacionales, no operacionales, inflación y terceros, según art. 10 Ley 79 de coop. Para el caso de los excedentes operacionales, un 20% debe destinarse al Fondo de Educación, otro 20% a la reserva para protección de aportes, un 10% al Fondo de Solidaridad y el 50% restante queda a disposición de la Asamblea. Los excedentes no operacionales se destinan a reservas. La inflación se destina a la reserva de reexpresión monetaria y la utilidad obtenida con terceros a un Fondo Especial.</p>



Aspecto	Buena práctica	País / Caso
<p>Zonas de operación y horarios</p>	<p>La regulación debería generar normas y procedimientos administrativos flexibles para la apertura y el funcionamiento de plataformas y horarios de atención al público de las IMFs y las cooperativas. También debería permitir que las entidades financieras respondan a las necesidades de sus clientes, siempre que cumplan con la normativa prudencial.</p>	<p>Colombia En Colombia no existe ningún tipo de regulación sobre el ámbito operacional de las cooperativas de ahorro y crédito. Estas funcionan sin restricciones geográficas, sin vínculo laboral o con él, en el ámbito nacional o regional, etc. Por la misma razón, tampoco existe limitación para que la atención al público sea realizada por agencias, o sucursales u oficinas móviles.</p> <p>Perú Mediante la Circular B-1996-97, la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) ha establecido que las entidades financieras con calificación de riesgo A o B sólo tendrán que comunicar a la SBS la apertura o el cierre de sus oficinas, mientras que los demás intermediarios financieros necesitan de una autorización previa del organismo supervisor, adjuntando un perfil de factibilidad económica en el caso de apertura. La SBS también ha dispuesto que las entidades financieras pueden compartir locales para operar y prestar servicios financieros. El artículo 139 de la Ley General establece que la atención al público brindada por las entidades debe ser por un mínimo de 6 horas diarias, durante todos los días laborables. La atención en días no laborables es facultativa.</p>
<p>Operaciones con partes relacionadas</p>	<p>En el caso de las IMFs, la regulación no debe permitir les la concesión de créditos vinculados a sus propietarios²², directores, gerentes de nivel superior y familiares. Esto no es aplicable a los asociados de una cooperativa (y sus familiares), excepto para aquellos asociados que cumplen un rol en el Consejo de Administración, Consejo de Vigilancia o gerencia. En ningún país existen límites específicos a los préstamos vinculados en IMFs, dando lugar al riesgo moral y a conflictos de interés en las entidades financieras.</p>	<p>Paraguay La Ley General de Bancos, Financieras y otras Entidades de Crédito (N° 861/69) dicta los limitantes de los préstamos o garantías a los trabajadores, directores, administradores y síndicos. Una de ellas es que no pueden exceder para cada uno de ellos el 0,5% del patrimonio neto y en conjunto el 10% del mismo de la entidad financiera. En cuanto a las cooperativas de ahorro y crédito, los créditos vinculados se limitan al 5% del patrimonio efectivo de la entidad.</p> <p>Perú El artículo 199 de la Ley General establece un límite global para las operaciones, determinado por el requisito de adecuación de capital para cubrir riesgos crediticios y de mercado. Una de las cuales consiste en que a los directores y trabajadores de la empresa no se les podrá otorgar créditos en su conjunto por más del 7% del capital social integrado</p>

²² Es importante aclarar que el término “crédito vinculado” existente en la terminología financiera, debería ser revisado, aclarando que no existe el crédito que el mismo agente se otorga para sí, lo que ubica al término como falaz. Crédito es cuando se otorga un activo a un tercero distinto y se asume un riesgo por el mismo.



Aspecto	Buena práctica	País / Caso
Endeudamiento	Una adecuada regulación debería permitir a las entidades microfinancieras y a las cooperativas contraer obligaciones con personas jurídicas de fuentes comerciales financieras y de fuentes institucionales (no comerciales), tanto en el país como en el exterior, siempre que se respeten los límites de endeudamiento determinados por la autoridad regulatoria	<u>Endeudamiento con un solo acreedor</u> Bolivia 100% del Patrimonio Chile 10% del activo circulante depurado El Salvador 25% del patrimonio Nicaragua Obligaciones con plazos menores a 12 meses con entidades extranjeras ≤ 100% del patrimonio o 10% de los depósitos, cualquiera que sea menor Panamá 25% del patrimonio
Crédito externo no comercial	La regulación para las IMFs de alcance masivo y para las cooperativas más importantes, debería tender a minimizar la dependencia del financiamiento a través del Estado o de donantes, por lo que se debe establecer un límite para tales recursos, el cual puede variar entre el 20% y el 50% del patrimonio efectivo de la entidad. Debería aplicarse de manera más estricta para las cooperativas de ahorro y crédito, dado su peligro de politización, que para las IMFs recién incorporadas al esquema de regulación, generalmente más independientes del poder político.	Perú Existen problemas de administración y gobernabilidad institucional derivados en parte de la magnitud de recursos estatales canalizados hacia las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito peruanas durante los años 80 y 90 (más de la mitad de sus pasivos). La estructura patrimonial de las Cajas Rurales, caracterizada por una gran fragmentación del accionariado y por el activo apoyo del sector público, que no fue acompañado por una adecuada selección de sus accionistas y promotores de estas nuevas entidades, contribuyó a la generación de una estructura de incentivos distorsionada y a un mayor el riesgo moral en los responsables de la gestión de las Cajas Rurales
Inversiones en activos fijos y acciones	La regulación de las IMFs y las cooperativas en este aspecto no debería diferir de aquella aplicable a las demás entidades financieras	Bolivia Se estableció, mediante el artículo 52 de la Ley de Bancos y Entidades Financieras, que el monto total de las inversiones que realice una entidad financiera bancaria en activos fijos y en acciones de sociedades de seguros y servicios financieros, no debe exceder el patrimonio neto de la entidad financiera bancaria. El fin es limitar la inmovilización de recursos en este tipo de activos, dado que esto reduce la capacidad de colocar créditos y/o aumenta el costo del dinero para el prestatario



Capital mínimo

En otros países de América Latina, de acuerdo a un estudio realizado por el BID, los capitales mínimos requeridos para operar en microfinanzas en esos países son los siguientes:

País	Entidad	Capital mínimo (US\$)	Capta depósitos?
Bolivia	Fondo Financiero Privado (FFP)	820.000	Ahorro, Plazo
Brasil	Sociedad de Crédito al Microempresario	53.000	No
El Salvador	Sociedad de Ahorro y Crédito	2.850.000 1.140.000 ²³	Ahorro, Plazo
Honduras	Organización Privada de Desarrollo Financiero	60.000	Ahorro, Plazo
México	Sociedad Financiera Popular	45.000	Plazo
	Sociedad de Cooperativa de Ahorro y Préstamo		
Panamá	Banco de Microfinanzas	3.000.000	Ahorro, Plazo
Perú	Caja Municipal de Ahorro y Crédito	236.000	Vista, Ahorro, Plazo
	Caja Rural de Ahorro y Crédito		Ahorro, Plazo
	Entidad de Desarrollo de la Pequeña y Micro Empresa (EDPYME)	Variable	No
Venezuela	Banco Especializado en Microfinanzas	2.370.000	Vista, ahorro, plazo

Fuente: Jansson, Tor, Rosales, Ramón y Westley, Glen. "Principios y prácticas para la regulación y supervisión de las microfinanzas" - Banco Interamericano de Desarrollo. BID

⁽²³⁾ Se aplica este requerimiento menor si la entidad presta únicamente a pequeños y microempresarios y capta ahorros únicamente de sus prestatarios. La microempresa está definida como un negocio con menos de 10 empleados o menos de US\$ 5.700 en ventas mensuales. La pequeña empresa está definida como un negocio con 10 a 50 empleados o con US\$ 5.700 a US\$ 57.000 en ventas mensuales.



Relación de solvencia

Dada la ausencia de garantías físicas, tan común en las microfinanzas, un adecuado esquema regulatorio debería aplicar una adecuación patrimonial (sobre los activos, ponderándolos por riesgo) más ajustada al comportamiento de la cartera activa en el caso de las IMFs y las cooperativas de ahorro y crédito, que en el caso de los bancos comerciales.

A continuación, se identifica las relaciones de solvencia determinadas para las microfinanzas en varios países de América Latina.

País	Entidad	Capital mínimo (US\$)	Relación de Solvencia
Bolivia	Fondo Financiero Privado (FFP)	820.000	10%, igual que los bancos
Brasil	Sociedad de Crédito al Microempresario	53.000	16,6%, mayor que los bancos y financieras (11%)
El Salvador	Sociedad de Ahorro y Crédito	2.850.000 1.140.000	12%, igual que los bancos
Honduras	Organización Privada de Desarrollo Financiero	60.000	16,6%, mayor que los bancos y financieras (10%)
México	Sociedad Financiera Popular	45.000	8–11% (más capital, menor relación), mayor que los bancos (8%)
	Sociedad de Cooperativa de Ahorro y Préstamo		
Panamá	Banco de Microfinanzas	3.000.000	8%, igual que los bancos
Perú	Caja Municipal de Ahorro y Crédito	236.000	9%, igual que los bancos
	Caja Rural de Ahorro y Crédito		
	Entidad de Desarrollo de la Pequeña y Micro Empresa		
Venezuela	Banco Especializado en Microfinanzas	2.370.000	12%, igual que los bancos

Fuente: Jansson, Tor, Rosales, Ramón y Westley, Glen "Principios y prácticas para la regulación y supervisión de las microfinanzas" - Banco Interamericano de Desarrollo



Anexo 6:
**Mejores Prácticas Internacionales en la Supervisión de las
Microfinanzas**



Mejores prácticas internacionales de supervisión de las Microfinanzas

Aspecto	Buena práctica	País / Caso
<p>Organización del ente supervisor</p>	<p>El ente supervisor debe garantizar la supervisión de las cooperativas y entidades microfinancieras de manera continua y estrecha, dada su estructura organizativa. Con este motivo debería asignar personal especializado y dedicado a estas entidades.</p>	<p>Bolivia La Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia (SBEF) posee una estructura organizativa compuesta por un superintendente, un intendente general y cuatro intendencias de línea, además de las unidades administrativas y de soporte. La Intendencia de Supervisión de Entidades Financieras No Bancarias está a cargo de tres tipos de entidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • fondos financieros privados (6), • cooperativas de ahorro y crédito (24 con licencia y 6 en trámite) y • mutuales de ahorro y préstamo (13). <p>Además, controla al Banco Solidario; a dos fondos estatales; a un banco de segundo piso; y a las casas de cambio (más de 40). Para realizar estas tareas cuenta con dos jefaturas de división: una que supervisa a las cooperativas de ahorro y crédito, y la otra, que supervisa a las demás entidades.</p> <p>Perú La Superintendencia de Banca y Seguros del Perú (SBS) tiene a la cabeza al Superintendente, de quien dependen las Superintendencias Adjuntas de Banca, Seguros, Administración y Asesoría Jurídica, así como las Gerencias de Estudios Económicos y de Auditoría Interna. A su vez, de la Superintendencia Adjunta de Banca dependen las Intendencias A, B, C, D, E y F, que se ocupan de los diversos intermediarios financieros. La Intendencia E tiene a su cargo a las Cajas Rurales (12); a las EDPYMEs (13); a Mibanco, un banco comercial dedicado a las microfinanzas; y a FOGAPI, un fondo estatal de garantía de pequeños créditos. La Intendencia F se ocupa de las Cajas Municipales (13) y de las entidades en proceso de liquidación. El presupuesto de la SBS se cubre mediante contribuciones trimestrales de las empresas supervisadas.</p>
<p>Actuación de los especialistas en microcrédito</p>	<p>La autoridad de supervisión debería contar con funcionarios idóneos, que conozcan la naturaleza y características principales del microcrédito, los riesgos de este tipo operaciones y cómo analizarlos, las operatorias más habituales de las entidades microfinancieras y las</p>	



Aspecto	Buena práctica	País / Caso
	cooperativas bien manejadas, y los resultados de las buenas microfinancieras y cooperativas que se supervisen.	
Procedimientos de autorización y supervisión	Para conceder la autorización de constitución de una entidad microfinanciera o una cooperativa de crédito, la autoridad supervisora debería evaluar el esquema de gobierno de las mismas, así como la experiencia de su gerencia, las tecnologías crediticias de que disponen, la situación de sus carteras de crédito y los sistemas de información de las entidades solicitantes.	<p>Bolivia Mediante el Decreto Supremo 24439 de 1996 se establece que toda cooperativa debe obtener una licencia de funcionamiento de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF) como cooperativa “abierta”, fijando un plazo de tres años para la tramitación de dichas licencias, para poder continuar captando recursos a través de depósitos de ahorro o a plazo y para poder obtener acceso al financiamiento de la banca de segundo piso.</p> <p>A su vez, se consideró la antigüedad de las cooperativas para la concesión de estas licencias. La entrega de licencias se desarrolló en etapas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la primera consistió en la evaluación de los requisitos institucionales, y • la segunda en una evaluación económico-financiera.
Supervisión extra situ	En la supervisión extra situ, basada en el análisis de gabinete, el supervisor debe exigir la misma información periódica a las cooperativas y entidades microfinancieras que exige a los bancos; pero debe evitar recargar innecesariamente a las entidades microfinancieras, especialmente a las de menor tamaño. Este tipo de supervisión debe proporcionar los insumos para la planificación de las visitas de inspección y debe encargarse de dar seguimiento a los hallazgos y las instrucciones emanadas de la visita.	<p>Perú Mediante la supervisión extra situ de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), implementada en cada intendencia, se verifica el cumplimiento de las normas a partir de la información remitida por las entidades. Se evalúa prospectivamente a las entidades microfinancieras, revisando la administración de los riesgos que enfrentan y buscando identificar tendencias que pudieran prever problemas futuros.</p> <p>La supervisión extra situ se lleva a cabo básicamente a través de un informe mensual sobre situación y perspectivas de cada subsistema de las entidades microfinancieras.</p>
Supervisión in situ	La autoridad supervisora debería orientar su atención en la evaluación de las metodologías crediticias utilizadas por las entidades microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito, en la idoneidad de sus recursos humanos, en la confiabilidad de sus sistemas informáticos y en la realización de controles internos periódicos. Además, la supervisión in-situ debería contemplar, sobre una base	<p>Bolivia Una gran cantidad de procedimientos importantes de inspección de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia (SBEF) se ejecutan en el marco del memorando de visita y en otros documentos de planificación, a pesar de la existencia de un manual de inspección formal. Los principales procedimientos de las visitas de inspección son:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Elaboración del memorando de planificación, b) Realización de la visita, donde se revisan



Aspecto	Buena práctica	País / Caso
	<p>muestral, cómo las distintas metodologías crediticias utilizadas han estimado la capacidad de pago de los clientes y han fijado la periodicidad de sus cuotas. Esto puede realizarse efectuando periódicamente visitas simultáneas a entidades microfinancieras que comparten clientes morosos en sus carteras activas.</p>	<p>las cuentas, la inspección de sistemas y la calificación de la cartera sobre la base de las muestras.</p> <p>c) Finalización de la visita, donde realizan las observaciones y la discusión final con los ejecutivos y/o directores de la entidad visitada. El informe final es enviado a la entidad en el plazo de una semana.</p>
<p>Marco de Sanciones</p>	<p>El régimen de sanciones aplicable a las entidades microfinancieras no debería diferir del de las entidades bancarias.</p> <p>En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, la imposición de sanciones debe basarse en imposiciones personales a los responsables de las infracciones y no limitarse a la afectación del patrimonio de las cooperativas, a través de multas y provisiones por pérdidas potenciales</p>	
<p>Normas de contabilidad</p>	<p>La autoridad supervisora debería poder establecer normas para la adecuada contabilización de las operaciones de las entidades financieras que operan con microcrédito.</p> <p>Esas normas deberían promover el reconocimiento oportuno de la mora, el registro de las reprogramaciones de créditos morosos, la constitución de provisiones para cubrir los capitales incobrables y el registro de los subsidios que se reciban, a través de fondos provistos a tasas inferiores a las del mercado.</p>	
<p>Publicación de información financiera</p>	<p>Las cooperativas y entidades microfinancieras deberán estar sujetas a las mismas normas establecidas para todas las entidades financieras, en cuanto a la elaboración, presentación y difusión de información periódica al mercado y al supervisor, con la única diferencia de que la información debería concentrarse en los rangos de antigüedad de los créditos morosos y en la distribución de los costos operativos.</p>	<p>En América Latina no existen países que hayan establecido explícitamente requisitos diferenciales de presentación de informes para las cooperativas o entidades que operan a pequeña escala y en áreas remotas.</p>



Aspecto	Buena práctica	País / Caso
<p>Auditoria externa y calificación de riesgo</p>	<p>En el caso particular de las entidades microfinancieras y las cooperativas, la auditoria externa debería fomentar el correcto funcionamiento de sus tecnologías crediticias y sus controles internos. En cuanto a las calificadoras de riesgo, el ente supervisor debería establecer que desarrollen y adopten metodologías objetivas y apropiadas para la calificación de las cooperativas y las entidades microfinancieras, con base en sus propios méritos y riesgos, sin perjuicio de su objetivo, es decir, microempresarios de bajos ingresos.</p>	<p>Bolivia</p> <p>En este país se están realizando y publicando calificaciones de riesgo de las entidades bancarias y microfinancieras, en las que existe cierto sesgo en contra de las entidades microcrediticias, ya que la única que obtiene una calificación en categoría A o mayor es el BancoSol.</p> <p>También parecería existir un relativo desconocimiento de los riesgos del mercado microcrediticio, ya que todos los Fondos Financieros Privados (FFP) especializados en microcrédito han sido calificados en una categoría similar o en la misma categoría, siendo notorio que los desempeños no son tan parejos en sus resultados.</p>
<p>Central de Riesgos</p>	<p>El ente supervisor debería fomentar la creación de mecanismos que permitan identificar de manera fidedigna y actualizada el nivel de deuda y comportamiento de pago de todos los usuarios de crédito, incrementando así la capacidad del supervisor para monitorear los riesgos sistémicos.</p>	<p>Perú</p> <p>En la Ley General se regula a las centrales de riesgo y se faculta a la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) para desarrollar un sistema integrado de registro de riesgos financieros, crediticios, comerciales y de seguros.</p> <p>A partir de noviembre de 1997, se ha ampliado el alcance de la Central de Riesgo a todas las colocaciones, especificando para cada deudor el nombre, documento de identidad, saldo de la deuda, eventuales cuotas vencidas, montos de líneas de crédito aprobadas y avales otorgados.</p> <p>Esto ha tenido una importancia fundamental para fortalecer la oferta del crédito a la microempresa y al consumo en dicho país, permitiendo que las entidades puedan controlar mejor los niveles de endeudamiento de sus prestatarios en el sistema financiero, así como verificar sus antecedentes crediticios. La central de riesgo también remite a la entidad financiera un informe que incluye el número de clientes exclusivos de dicha entidad y los que comparte con otras entidades, así como los montos de cartera involucrados. De esta forma cada entidad puede apreciar la proporción de sus deudores de alto riesgo, por presentar un excesivo endeudamiento al contar con financiamiento vigente de varias entidades microfinancieras. A su vez, les permite evaluar comparativamente su inserción en el mercado del microcrédito y el nivel de riesgo de su cartera.</p>



Financiamiento para las entidades supervisoras

Entidad Supervisora Financiada		
100% de las Entidades Supervisadas	Parcialmente por las entidades supervisadas y por recursos públicos	100% por recursos públicos
<ul style="list-style-type: none"> • SBIF Chile • JCCUL Jamaica ²⁴ • SIB Panamá • SIB Perú • FENACREP Perú ²⁵ • SIB República Dominicana • AIRAC República Dominicana ²⁶ 	<ul style="list-style-type: none"> • SBEF Bolivia (Banco Central) • SIB Colombia (Presupuesto de la Nación) • SES Colombia (Ppto. de la Nación 50%) ²⁷ • SGEF Costa Rica (Banco Central 80%) • SSF El Salvador (Banco Central 50%) • SIB Guatemala (Banco Central) • CNBS Honduras (Banco Central 50%) • CNBV México (Ministerio de Hacienda) • SBOEF Nicaragua (Banco Central 25%) • SBOIF Venezuela (56% Ppto. de la Nación) 	<ul style="list-style-type: none"> • SIB Paraguay • SIB Uruguay

Fuente: Jansson, Tor, Rosales, Ramón y Westley, Glen "Principios y prácticas para la regulación y supervisión de las microfinanzas" - Banco Interamericano de Desarrollo

Dotaciones de los entes supervisores y participación de especialistas de microfinanzas en sus equipos de supervisión

País	Personal Operativo	Especialistas en Microfinanzas	Especialistas en Cooperativas de A&C
Bolivia	111	27	9
Chile	116	0	0
Colombia (SIB)	372	0	0
Colombia (SES) ²⁸	85	0	25
Costa Rica	142	0	24
Ecuador	N/A	N/A	20
El Salvador	N/A	3	3
Guatemala	175	0	0
Honduras	110	0	0
Jamaica (JCCUL) ²⁹	150	1	49
México	N/A	N/A	N/A
Nicaragua	N/A	N/A	N/A
Panamá	87	0	0
Paraguay	159	0	0
Perú (SIB)	350	30	2
Perú (FENACREP)(a)	N/A	N/A	N/A
Rep. Dominicana (SIB)	282	1	2
Rep. Dominicana (AIRAC) ³⁰	7	4	3
Uruguay	51	5	5
Venezuela	209	0	0

Fuente: Jansson, Tor, Rosales, Ramón y Westley, Glen "Principios y prácticas para la regulación y supervisión de las microfinanzas" - Banco Interamericano de Desarrollo

²⁴ Ente dedicado a la supervisión de las cooperativas.
²⁵ Ente dedicado a la supervisión de las cooperativas.
²⁶ Ente dedicado a la supervisión de las cooperativas.
²⁷ Ente dedicado a la supervisión de las cooperativas.
²⁸ Ente dedicado a la supervisión de las cooperativas.
²⁹ Ente dedicado a la supervisión de las cooperativas.
³⁰ Ente dedicado a la supervisión de las cooperativas.



Facultades de los supervisores

País	Facultades Normativas	Autorizar Organización o Constitución	Autorizar el Funcionamiento	Autorizar Fusión o Transformación	Supervisar	Sancionar	Liquidar	Cancelar la Licencia
Bolivia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Chile	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Colombia (SIB)	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Colombia (SES) ³¹	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Costa Rica	✓	³²	³³	³⁴	✓			(³⁵)
Ecuador	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
El Salvador	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Guatemala			✓		✓	✓		
Honduras ³⁶	✓				✓	✓	✓	
Jamaica (JCCUL) ³⁷	³⁸		³⁹	N/A	⁴⁰			
México	✓		✓		✓	✓		
Nicaragua	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Panamá	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Paraguay	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Perú (SIB)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Perú (FENACREP)(a)		⁴¹			✓			
Rep. Dominicana (SIB)	✓				✓	✓		
Rep. Dominicana (AIRAC) ⁴²								
Uruguay	✓	⁴³	⁴⁴	⁴⁵	✓	✓	✓	(⁴⁶)
Venezuela	✓	⁴⁷	⁴⁸	⁴⁹	✓	✓		(⁵⁰)

Fuente: Jansson, Tor, Rosales, Ramón y Westley, Glen "Principios y prácticas para la regulación y supervisión de las microfinanzas" - BID

³¹ Ente dedicado a la supervisión de las cooperativas.

³² Los supervisores tienen esta facultad, pero sólo con participación de otras instituciones públicas.

³³ Los supervisores tienen esta facultad, pero sólo con participación de otras instituciones públicas.

³⁴ Los supervisores tienen esta facultad, pero sólo con participación de otras instituciones públicas.

³⁵ Los supervisores tienen esta facultad, pero sólo con participación de otras instituciones públicas.

³⁶ La Comisión Nacional de Bancos y Seguros de Honduras sólo elabora un dictamen para el que actúa el Bco. Central, al cual compete la autorización y/o liquidación de entidades financieras.

³⁷ Ente dedicado a la supervisión de las cooperativas.

³⁸ Los supervisores tienen esta facultad, pero sólo con participación de otras instituciones públicas.

³⁹ Los supervisores tienen esta facultad, pero sólo con participación de otras instituciones públicas.

⁴⁰ Los supervisores tienen esta facultad, pero sólo con participación de otras instituciones públicas.

⁴¹ Los supervisores tienen esta facultad, pero sólo con participación de otras instituciones públicas.

⁴² Ente dedicado a la supervisión de las cooperativas.

⁴³ Los supervisores tienen esta facultad, pero sólo con participación de otras instituciones públicas.

⁴⁴ Los supervisores tienen esta facultad, pero sólo con participación de otras instituciones públicas.

⁴⁵ Los supervisores tienen esta facultad, pero sólo con participación de otras instituciones públicas.

⁴⁶ Los supervisores tienen esta facultad, pero sólo con participación de otras instituciones públicas.

⁴⁷ Los supervisores tienen esta facultad, pero sólo con participación de otras instituciones públicas.

⁴⁸ Los supervisores tienen esta facultad, pero sólo con participación de otras instituciones públicas.

⁴⁹ Los supervisores tienen esta facultad, pero sólo con participación de otras instituciones públicas.

⁵⁰ Los supervisores tienen esta facultad, pero sólo con participación de otras instituciones públicas.



Información que periódicamente deben remitir las entidades financieras

País	Estados Financieros	Ponderación de Activos y Suficiencia Patrimonial	Información para Central de Riesgos	Posición de Liquidez / Encaje Legal	Estratificación de Créditos por Montos	Estratificación de Depósitos por Montos	Cambios Estatuarios, de Propiedad o de Gerencia
Bolivia	Mensual	Mensual	Mensual	Diario	Mensual	Mensual	Mensual
Chile	Mensual	Mensual	Mensual	Diario			Cuando Ocurren
Costa Rica	Mensual	Trimestral	Mensual	Mensual	Mensual	Mensual	Cuando Ocurren
Ecuador	Diario	Trimestral	Mensual	Semanal	Mensual	Mensual	Cuando Ocurren
El Salvador	Mensual	Mensual	Mensual	Diario	Mensual		Cuando Ocurren
Guatemala	Mensual	Mensual		Diario	Mensual	Mensual	Cuando Ocurren
Honduras	Mensual	Mensual	Mensual	Bisemanal			Cuando Ocurren
Jamaica (JCCUL) ⁵¹	Mensual			Mensual			
México	Mensual						Cuando Ocurren
Nicaragua	Mensual	Mensual	Mensual	Diario	Mensual	Mensual	Cuando Ocurren
Panamá	Mensual	Trimestral		Semanal	Trimestral	Trimestral	Cuando Ocurren
Paraguay	Mensual	Mensual	Mensual	Mensual	Mensual	Mensual	Cuando Ocurren ⁵²
Perú (SIB)	Mensual	Mensual	Mensual	Mensual	Mensual	Mensual	Cuando Ocurren
Perú (FENACREP)(a)	Trimestral	Trimestral	Trimestral				Cuando Ocurren
Rep. Dominicana (SIB)	Mensual	Semestral	Trimestral	Semanal			Cuando Ocurren
Rep. Dominicana (AIRAC) ^{53 54}	Mensual			Mensual			Mensual
Uruguay	Mensual	Mensual	Trimestral	Mensual	Trimestral	Trimestral	Cuando Ocurren
Venezuela	Mensual	Mensual	Mensual	Semanal	Trimestral	Mensual	Cuando Ocurren ⁵⁵

Fuente: Jansson, Tor, Rosales, Ramón y Westley, Glen "Principios y prácticas para la regulación y supervisión de las microfinanzas" - BID

⁵¹ Ente dedicado a la supervisión de las cooperativas.

⁵² En Paraguay, los cambios estatuarios de las entidades requieren de autorización previa por parte de la Superintendencia de Bancos.

⁵³ Ente dedicado a la supervisión de las cooperativas.

⁵⁴ Las cooperativas de ahorro y crédito de República Dominicana deben remitir mensualmente reportes de morosidad a AIRAC.

⁵⁵ En Venezuela, las entidades deben reportar semestralmente sobre cambios en la gerencia.