



Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa – AMPYME
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD
Ministerio de Economía y Finanzas de la República de Panamá – MEF



Proyecto " Plan de Apoyo del Microcrédito "
Programa de las Naciones Unidas
PNUD

Proyecto PS00045952 "Plan de apoyo al Microcrédito en Panamá"
PNUD – AMPYME - MEF

CONSULTORÍA

“DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE UN FONDO NACIONAL PARA EL MICRO CRÉDITO DE SEGUNDO PISO Y DE UN PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LAS INTERMEDIARIAS FINANCIERAS”

Documento final

Carlos Domenech A.
Consultor principal

Cecilia Padilla C.
Consultora asociada

Panamá, abril del 2007

INDICE

	<u>Página</u>
0. PRESENTACIÓN.....	1
I. RESUMEN EJECUTIVO.....	2
II. ANTECEDENTES.....	8
III. CONTEXTO.....	9
3.1 Contexto económico y social de Panamá.....	9
3.2 Panorama de los servicios financieros y las microfinanzas en Panamá.....	10
IV. ENFOQUE, OBJETIVO Y ESTRATEGIA.....	16
4.1 Principios y lineamientos de la propuesta.....	16
4.2 Objetivo y estrategia.....	18
V. DISEÑO DEL FONDO DE FINANCIAMIENTO DE SEGUNDO PISO.....	21
5.1 Descripción general del fondo.....	21
5.2 Esquema institucional.....	22
5.3 Sistema de operación del fondo.....	28
5.4 Mecanismos de seguimiento, control y monitoreo.....	38
5.5 Dimensión del fondo, proyecciones financieras y sostenibilidad.....	40
VI. PROGRAMA DE FOMENTO Y FORTALECIMIENTO DE LAS MICROFINANZAS	43
6.1 Descripción general.....	43
6.2 Componentes del programa.....	43
6.3 Esquema institucional.....	54
6.4 Condiciones de prestación de los servicios.....	56
6.5 Sistema de seguimiento y control.....	57
6.6 Estimación de costos.....	58
VII. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN.....	60
VIII. BIBLIOGRAFIA.....	61
ANEXOS.....	64
1. Listado de entrevistas realizadas.....	64
2. Ficha de los grupos focales realizados.....	66
3. Cuadros de proyecciones financieras del fondo de segundo piso.....	68
4. Extracto metodológico de las estimaciones de Luis Echarte.....	70

Índice de cuadros Página

No. 1 Estimación del número de MYPE por ubicación geográfica.....	12
No. 2 Estimación del número de MYPE que demandarían financiamiento.....	12
No. 3 Estimación de la demanda de financiamiento de las MYPE.....	13
No. 4 Estimaciones de demanda, oferta y brecha de financiamiento de las MYPE.....	14
No. 5 Estimación de incorporación de operadoras al fondo de segundo piso.....	40
No. 6 Estimación de la demanda de las operadoras al fondo de segundo piso.....	41
No. 7 Estimación de los costos del Programa de Fomento y Fortalecimiento.....	58
No. 8 Plan de Implementación del Sistema de Fomento a las Microfinanzas.....	60

Índice de gráficos

No. 1 Estrategia de Fomento y Financiamiento de las microfinanzas.....	19
No. 2 Esquema general del Fondo de Segundo Piso.....	21
No. 3 Esquema de gobierno y operación del Fondo de Segundo Piso.....	24
No. 4 Esquema del proceso de operación de las líneas de crédito.....	37
No. 5 Esquema institucional del Programa de Fomento y Fortalecimiento.....	55

0. PRESENTACIÓN

Este documento es el producto de la consultoría para el “Diseño e implementación de un fondo nacional para el micro crédito de segundo piso y de un programa de fortalecimiento de las intermediarias financieras”, realizado por encargo de AMPYME, en el marco del Proyecto PS00045952 “Plan de apoyo al Microcrédito en Panamá”.

Para ello, se ha recopilado y sistematizado información del contexto general socio-económico de Panamá, y sobre el panorama de los servicios financieros y las microfinanzas en el país, que incluye estimaciones sobre demanda, oferta y brecha de servicios de microcrédito.

A partir de este contexto se establecen el enfoque, el objetivo y la estrategia general de intervención que guía el diseño del Fondo de Segundo Piso y del Programa de Fomento y Fortalecimiento de las Microfinanzas en Panamá.

Con este marco se aborda el diseño del Fondo de Segundo Piso, que incluye la descripción general del mismo, la propuesta del esquema institucional con sus instancias de gobierno y operación, así como el sistema de operación, que incluye los aspectos generales, los criterios de elegibilidad y calificación de operadoras, el sistema de asignación de los recursos, las condiciones de los financiamientos y el proceso de operación.

Este diseño contiene además una propuesta de mecanismo de seguimiento, control y monitoreo del Fondo, así como la dimensión de recursos requeridos, las proyecciones financieras y las estimaciones sobre su sostenibilidad.

Como un segundo instrumento de la estrategia se desarrolla el diseño del Programa de Fomento y Fortalecimiento de las Microfinanzas, que contiene la descripción general y la explicación de cada uno de los tres componentes que lo conforman: (i) Fomento y Fortalecimiento de Operadoras de Microfinanzas, que incluye una descripción de los principales servicios que brindaría; (ii) Mejora del Entorno de las Microfinanzas; y (iii) Fortalecimiento de AMPYME.

Se presenta también la propuesta de esquema institucional para el manejo del Programa, las condiciones de prestación de los servicios para cada uno de los componentes, el sistema de seguimiento y control, y la estimación de costos.

El documento termina con un Plan de Acción para la preparación e implementación del Fondo y del Programa, y con un conjunto de recomendaciones para abordar y orientar este proceso.

Complementan el documento los anexos, que contienen la relación de entrevistas y grupos focales realizados, cuadros de proyecciones financieras del Fondo, y explicaciones metodológicas de algunas estimaciones incluidas en el documento.

Los consultores desean agradecer de manera explícita el apoyo y colaboración recibidos durante la realización del presente trabajo por parte de AMPYME, el PNUD, el Ministerio de Economía y Finanzas, los empresarios y empresarias de las MYPE, a las personas e instituciones entrevistadas y consultadas, y a todos quienes colaboraron con el equipo consultor. Sin embargo, las opiniones y propuestas contenidas en el presente documento son de responsabilidad exclusiva de sus autores.

I. RESUMEN EJECUTIVO

1.1 Antecedentes

La Visión Estratégica de Desarrollo y Empleo hacia el 2009 del Gobierno de Panamá incluye entre sus pilares reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso, promover el crecimiento económico para la generación de empleo, y apoyar la inclusión de los más pobres en el sector financiero. En esta estrategia se enmarca el Plan de Apoyo al Microcrédito en Panamá, esfuerzo conjunto del PNUD, AMPYME y MEF, que ha logrado hasta el momento (i) la constitución del CONAMI, (ii) una campaña de promoción y sensibilización, (iii) la consultoría “Propuesta de Políticas, Estrategias, Plan de Acción para la implementación de Servicios Financieros en Panamá” y, (iv) la consultoría “Anteproyecto de Ley que regula el Microcrédito en Panamá”.

1.2 Datos generales sobre el entorno

Se observa que la economía panameña se encuentra en franco proceso de crecimiento. El principal problema que afronta el país es la falta de equidad en la distribución de los beneficios del progreso: 40 de cada 100 panameños son pobres; el sector de mayores ingresos recibe 40 veces más que los más pobres, mientras que el empleo informal alcanza al 44% del total de ocupados

1.3 Panorama de las Microfinanzas en Panamá

Se destaca un sistema bancario y financiero muy desarrollado para el comercio internacional, el sector de la gran y mediana empresa y el crédito de consumo para empleados y trabajadores dependientes. El sector excluido es el de no dependientes de pequeña escala (micro y pequeña empresa, pequeños productores rurales, actividades por cuenta propia).

Existe muy escasa oferta de servicios de microfinanzas, muy pocas entidades especializadas (no más de 5 urbanas y 3 rurales) con escalas aún insuficientes, otras entidades financieras con escasa o nula especialización en microfinanzas, limitado desarrollo y diversificación de tecnologías, metodologías y tipos de servicios. Además se observa la inexistencia de políticas y programas públicos integrales y sistemáticos de apoyo al desarrollo de las microfinanzas y una muy reducida intervención de la cooperación internacional en la promoción del desarrollo de las microfinanzas.

Se estima un universo total de 538.300 MYPE: 263.500 urbanas y 274.800 rurales. La demanda potencial por microcrédito en número de unidades se estima en 134.600 unidades: 65.900 urbanas y 68.700 rurales; la demanda potencial media estimada es de B/. 267,2 millones: B/. 191.0 millones en el sector urbano y B/. 76,2 millones en el sector rural. La cobertura actual estimada de la oferta es de 17.400 unidades con B/. 21,8 millones; 12.000 unidades urbanas con B/. 17,3 millones; 5.400 unidades con B/. 4,5 millones rurales (sin BDA). Por tanto se estima una demanda insatisfecha de 117.200 unidades por B/. 245,4 millones, urbana: 53.900 unidades por B/. 173,7 millones, rural: 63.300 unidades por B/. 71,7 millones.

La brecha estimada de demanda no atendida: por número de unidades es del 87% (82% urbana y 92% rural) y por monto 92% (91% urbana y 92% rural).

Por las características de la banca y del mercado de las microfinanzas (tamaño y dispersión) es muy difícil suponer un “downscaling” (que la banca atienda a segmentos de pequeña escala). Se aprecia la existencia de suficientes figuras jurídicas disponibles para la expansión de la oferta de las microfinanzas: bancos de microfinanzas, cooperativas de ahorro y crédito y ONG entre las principales.

1.4 Objetivos de la consultoría

Los objetivos de la presente consultoría son: elaborar una propuesta de un sistema financiero de segundo piso para las microfinanzas que contenga: un esquema administrativo-institucional para la dirección y operación del sistema y un sistema de acceso al fondo de segundo piso. Adicionalmente, diseñar un Programa de Fomento y Fortalecimiento de las Microfinanzas en Panamá, para su expansión y consolidación.

Algunos principios y orientaciones considerados para la propuesta son: (i) la acción gubernamental debe facilitar el desarrollo eficiente y eficaz del mercado; (ii) también debe promover la competencia y la competitividad con libertad para el establecimiento de precios; (iii) el sistema debe conjugar la acción pública y la acción privada (concertación), con roles diferenciados; (iv) promover la diversificación de la institucionalidad, los servicios y los segmentos atendidos; (v) articular el apoyo financiero y el fortalecimiento técnico; (vi) lograr transparencia, reconocimiento y legitimidad ante todos los actores; (vii) garantizar estabilidad de orientaciones y políticas en el tiempo (sostenibilidad político- institucional); (viii) que sea viable en su implementación; (ix) que funcione con alta capacidad técnica de operación, eficiencia y eficacia; (x) AMPYME, como la autoridad pública, es la llamada a impulsar su constitución y liderar su implementación y funcionamiento.

El objetivo general del sistema propuesto es promover y facilitar la expansión y consolidación de los servicios de microfinanzas en Panamá.

1.5 El Fondo Financiero de Segundo Piso para las Microfinanzas

1.5.1. La institucional del Fondo

El fondo opera a través de un Fideicomiso administrado por una entidad bancaria privada cuyo constituyente es AMPYME pero puede admitir otros constituyentes o adherentes que aporten fondos. Es una estructura flexible con capacidad de manejar sub-fondos (orientados a segmentos o productos específicos). Las instancias de gobierno del fideicomiso son: la Junta del Fideicomiso, presidida por AMPYME y conformada por todos los demás aportantes al fideicomiso; un Directorio público-privado, con representantes del Estado, las operadoras, la cooperación internacional y el sector microempresarial, con no mayor a 7 personas.

Las instancias operativas del fondo son: la administradora de fondos que es la misma entidad en la que se ha constituido el fideicomiso, ejerce la representación legal y administra los recursos, funciona como banca de segundo piso (desembolsa y recupera los financiamientos reembolsables a las operadoras de primer piso).

Otra instancia operativa es la Unidad de Apoyo Técnico (UAT) que tiene un nivel técnico de enlace entre el Directorio y la administradora, es una unidad altamente especializada en microfinanzas.

Las funciones de la Junta del Fideicomiso son: dictar políticas, aprobar los estados financieros, nombrar y sustituir a los miembros del Directorio, entre otras.

Las principales funciones del Directorio son: aprobar y modificar los reglamentos de operación, calificar la elegibilidad de las operadoras; aprobar las líneas de crédito; conocer los informes financieros y operativos, entre otras.

La Administradora tiene como funciones: ejercer la representación legal del fideicomiso, invertir y administrar los recursos, desembolsar y recuperar los financiamientos reembolsables, llevar la contabilidad y reportar al Directorio, contratar al personal de la UAT por encargo del Directorio, entre otras.

La Unidad de Apoyo técnico debe promocionar el fideicomiso, realizar la evaluación y precalificación de las operadoras y proponer los financiamientos reembolsables, realizar el seguimiento técnico a las operadoras, informar al Directorio de aspectos técnicos.

1.5.2 Sistema de operación del fondo

El Fondo está abierto principalmente a las operadoras privadas a su solicitud, puede operar con fondos concursables en un futuro. Las operadoras pueden ser: bancos, financieras, cooperativas de ahorro y crédito u ONG. Puede también abarcar nuevas formas institucionales para las microfinanzas. Se establecen criterios de elegibilidad y también criterios de calificación de las operadoras.

El Sistema de asignación de los recursos es a través de líneas de crédito con cupos máximos de endeudamiento de las operadoras con el fideicomiso. Se pueden utilizar a través de varios desembolsos; los reembolsos restituyen la línea. Los fondos del fideicomiso tienen costo para las operadoras; la tasa pasiva podría ser de alrededor del 5% anual. Las tasas de las operadoras al usuario final serán de libre contratación. Las operadoras deberán otorgar garantías por el uso de las líneas de crédito. Estas deben ser muy flexibles para no constituir barreras de acceso.

Como mecanismos de seguimiento y control se establece que la administradora realiza el seguimiento y control financiero y de cartera del fondo, la UAT realiza el seguimiento técnico de las operadoras y el Directorio recibe y analiza los informes de seguimiento y control de las dos instancias.

1.5.3 Dimensión del fondo, proyecciones financieras y sostenibilidad

Para establecer la dimensión del fondo se consideró por un lado el crecimiento de las carteras de las operadoras financieras especializadas actuales, la incursión de otras entidades financieras no especializadas y la incursión de nuevas operadoras; por otro el crecimiento de la cartera de las operadoras financieras especializadas actuales en un 30% anual; se asume que el 70% de este crecimiento puede constituir demanda para el fondo; y, la incursión de otras entidades

financieras no especializadas y nuevas operadoras, se considera un promedio de 3 entidades por año y una demanda creciente por año.

Con estos parámetros se estima una demanda de las operadoras al fondo de B/. 31 millones en 5 años. El monto requerido de fondos sería de B/. 20,3 millones para los 5 años, con un promedio de B/. 4 millones por año. Se considera que el fondo podría llegar a financiar a alrededor de 25 entidades operadoras de primer piso.

Las proyecciones financieras muestran una holgada sostenibilidad del fondo que permite un margen de capitalización de 1.5 millones al final de los 5 años de operación.

1.6 El Programa de Fomento y Fortalecimiento de las Microfinanzas en Panamá

Complementariamente a la operación del Fondo Financiero se plantea como una necesidad la implementación de un Programa de Fomento y Fortalecimiento de las Microfinanzas liderado por AMPYME, con un fondo administrado también a través de un fideicomiso y operado por una Secretaría Técnica, que tiene 3 componentes, a saber:

1.6.1 Fomento y Fortalecimiento de las operadoras de primer piso

Estas pueden ser de 3 tipos: entidades especializadas, entidades que incursionan en las microfinanzas por primera vez o, entidades nuevas que se crean para el efecto.

Para las entidades especializadas se ofrecerá: (i) garantías para acceso a otros fondos, (ii) auditorías especializadas, (iii) calificaciones de rating, (iv) estudios de mercado y, (v) consultorías para el desarrollo de productos.

Para entidades financieras que incursionan en las microfinanzas se ofrecerá: (i) formación de RR HH, (ii) servicios para la incorporación de tecnología de microfinanzas, (iii) garantías para el acceso a otros fondos.

Para nuevas operadoras (ONG, Cooperativas, Programas y proyectos): (i) incentivos para desarrollo de nuevos modelos de MF, (ii) formación de RR HH, (iii) asistencia técnica para puesta en marcha y operación inicial, (iv) incorporación de tecnología de microfinanzas, (v) consultorías especializadas para elaborar planes estratégicos y de negocios, (vi) fondos de riesgo compartido y, (vii) bolsa de consultorías puntuales.

1.6.2 Mejora del entorno para las microfinanzas

El componente de mejora del entorno comprende a su vez 4 temas: el desarrollo de servicios conexos, tales como (i) servicios de cobranzas, (ii) sistemas de pagos, (iii) centrales de riesgo y burós de crédito, (iv) auditoras especializadas y (v) servicios y sistemas informáticos.

El segundo tema a desarrollar en este componente es el apoyo a articulaciones y redes de operadoras de primer piso.

Por otro lado se trabajará un tercer tema referido a lograr la transparencia del mercado y sistemas de e información, que comprende: (i) el sistema de recopilación, sistematización y

difusión de información de la oferta, su calidad y desempeño, (ii) los sistemas de autorregulación y, (iii) seminarios y conferencias especializadas; difusión de buenas prácticas y experiencias exitosas.

Un cuarto tema desarrollar en este componente es la mejora normativa para las microfinanzas, cuando sea necesario y de acuerdo al desarrollo del mercado.

1.6.3 Fortalecimiento institucional de AMPYME

El tercer componente tiene como objetivo fortalecer la capacidad técnica de AMPYME para las microfinanzas, en ese sentido se plantean 4 temas a desarrollar: (i) conformación de una unidad altamente especializada en microfinanzas, (ii) formación de RR HH para las microfinanzas, (iii) desarrollo de un sistema de evaluación y monitoreo de las microfinanzas y, (iv) Consultorías internacionales especializadas para AMPYME.

a) Esquema institucional

El Programa de Fomento de las Microfinanzas en Panamá (PFMF) estará ejecutado por una Secretaría Técnica (unidad ejecutora) contratada por la administradora. La Secretaría Técnica tendrá como órgano de gobierno un Directorio presidido por AMPYME y conformado con no más de 5 representantes, mayoritariamente privados. AMPYME constituirá un Fondo para el Programa que debe operar a través de la figura de fideicomiso (transparencia). El fideicomiso podría ser constituido y administrado por AMPYME.

Una condición indispensable para el éxito del programa será la alianza estratégica entre AMPYME y las operadoras de microfinanzas, principalmente las agrupadas en la REDPAMIF.

Las principales ventajas del esquema propuesto son: (i) legitimar el rol de AMPYME como líder de desarrollo de las MF en Panamá, (ii) transparentar la acción del programa, (iii) crear un espacio de concertación público privada, (iv) fortalece la imagen de AMPYME y, (v) lograr apoyo por parte de la cooperación internacional.

b) Condiciones de prestación de los servicios

El componente de Fortalecimiento de operadoras operará a solicitud de las operadoras, con subvenciones parciales y decrecientes. Algunos servicios serán prestados por subcontratación de proveedores especializados.

El componente de mejora del entorno para las MF operará la Secretaría Técnica, que promueve y organiza la oferta de servicios conexos y complementarios, impulsa el sistema de información y transparencia, identifica necesidades de mejora normativa, propone apoyos a las redes y articulaciones, organiza eventos.

c) Sistema de seguimiento y control

La Secretaría Técnica verificará la ejecución de las subvenciones entregadas a las operadoras y reportará al Directorio de la ejecución de todos los programas. Podrá establecerse un sistema de evaluación del impacto del programa en las operadoras.

d) Costos del programa

El costo total del programa es de B/. 1`707.000 a ser ejecutado en 5 años, fortaleciendo a 25 entidades operadoras y a la propia AMPYME.

II. ANTECEDENTES¹

Mediante la aprobación del Proyecto PS00045952, “Plan de Apoyo para la Promoción y Sensibilización del Año Internacional del Microcrédito en Panamá”, firmado en el mes de agosto de 2005, como un esfuerzo conjunto entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa y el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección de Cooperación Técnica Internacional, se cumple con el objetivo del Gobierno de Panamá de ejecutar acciones de desarrollo necesarias para lograr la reducción de la pobreza y eliminación de toda forma de exclusión de los más necesitados.

La sostenibilidad financiera en los sistemas financieros incluyentes resulta esencial para llegar a un número importante de personas pobres y para lograr beneficios sociales en el largo plazo.

Esta acción es parte de las estrategias contenidas en la “Visión Estratégica de Desarrollo y de Empleo hacia 2009” aprobada por el Gobierno de Panamá, para reducir la pobreza y apoyar la inclusión en el sector financiero a los más pobres.

“Esta inquietud de fomentar el microcrédito en Panamá surge, entre otras cosas, por el compromiso adquirido como país en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1999, donde Kofi Anan le solicita a los mandatarios de los países miembros de la ONU, trabajar a favor de los más pobres a través del microcrédito, y proclama el 2005 el Año Internacional el Microcrédito, para que todos los países aúnen esfuerzos para implementar las políticas del Microcrédito en sus países.”

El proyecto tiene como objetivo general “establecer las políticas de desarrollo y programas de reducción de la pobreza preparados a través de procesos participativos que aseguren claros vínculos con el Desarrollo Humano y los Objetivos del Milenio”, y ha dado hasta el momento cuatro productos específicos:

- Se ha constituido el Comité Nacional de Microcrédito (CONAMI), por el Decreto Ejecutivo # 36 del 4 de abril del 2006.
- Se ha desarrollado una Campaña de Promoción y Sensibilización del Microcrédito en Panamá, a través de talleres de capacitación, encuestas para medir el conocimiento del tema y enlaces con los medios de comunicación.
- Se dispone del documento de consultoría “Propuesta de Política y Estrategia y Plan de Acción para la Implementación de Servicios Microfinancieros en Panamá”, realizada por el consultor Luis Echarte y la empresa SIC DESARROLLO, de octubre del 2006.
- Se dispone también del documento de consultoría “Anteproyecto de Ley que regula el Microcrédito en Panamá”, realizada por el consultor René Hutchinson y la empresa CONSORTIUM, de febrero del 2007.

La presente consultoría constituye el quinto producto específico del proyecto.

¹ Tomado de los Términos de Referencia de la Consultoría y de la presentación en Power Point de los avances del proyecto. AMPYME, marzo 2007.

III. CONTEXTO

A fin de disponer un marco adecuado de contextualización de la propuesta de la consultoría, es necesario incorporar algunos elementos sobre la situación general de Panamá, principalmente en términos económicos y sociales, así como una referencia más concreta sobre el panorama actual del sistema bancario y financiero en el país, y de manera específica sobre la oferta, la demanda y el mercado de los servicios de microfinanzas.

3.1 Contexto económico y social de Panamá

La economía de Panamá muestra un claro y sostenido proceso de crecimiento durante los últimos años; la evolución del Producto Interno Bruto (PIB) muestra porcentajes de crecimiento del 4,2% en el 2003, 7,5% en el 2004, 6,9%(p) en el 2005 y 8,1%(p) en el 2006.²

El PIB per cápita a su vez aumentó de B/.3.909,4 en el 2003 a B/. 4.611,0 en el 2006, con tasas de crecimiento del 2,3% en el 2003, 5,6% en el 2004, 5,1% en el 2005 y 6,3% en el 2006.

Los sectores que de manera más importante contribuyen a este crecimiento son el canal de Panamá y sus servicios conexos, el sector de la construcción, el turismo (y su efecto multiplicador en otras actividades colaterales) y la zona libre de Colón, aunque en general todos los sectores de la economía muestran crecimiento, excepto el sector pesca.

En el período 2003-2006 las importaciones han crecido en un 44%, y las exportaciones en un 29%; pero quizá el mayor crecimiento se registra en la Inversión Directa Extranjera, que en el mismo período creció en el 213%.

La inflación se ha mantenido durante estos años en tasas inferiores al 3%: 2,9% para el 2005 y 2,5% para el 2006.

La población actual total de Panamá es de 3´283.959 personas; durante el período 2003-2006 creció en 5,4% con tasas anuales de entre 1,7% y 1,8%. La Población Económicamente Activa (PEA) está integrada por 1´433.244 personas, habiendo registrado un crecimiento del 8,7% en el período mencionado, mayor al crecimiento de la población.

Sin embargo, es necesario mencionar que los porcentajes de crecimiento de la PEA por años en este período muestran una disminución preocupante: 4,3% para el 2004, 2,5% para el 2005 y 1,7% para el 2006. Esto evidencia que el crecimiento de la economía no está abriendo oportunidades para una mayor incorporación de la población al mercado laboral.

De todas maneras, el desempleo global señala una tendencia positiva, ya que su tasa viene disminuyendo sostenidamente: 13,6% en el 2003, 11,8% en el 2004, 9,6% en el 2005 y 8,6% a agosto del 2006. A esta fecha, el desempleo global urbano alcanzó el 10.4%; y el rural el 5.1%.

De acuerdo con los datos del Ministerio de Economía y Finanzas, la situación de pobreza afecta al 36,8% de la población, y la pobreza extrema al 16,6%. Los porcentajes de pobreza muestran

² Todos las cifras de este acápite, salvo que se mencione una fuente diferente, son tomadas del Informe del Contralor General de la República Año 2006. Contraloría General de la República de Panamá. Marzo 2007. (p) cifras preliminares.

una gran diferencia por áreas geográficas: en el área urbana el 15% de la población se encuentra en situación de pobreza, y en el área rural el 65%.³

Como señala el documento de Visión Estratégica de Desarrollo Económico y Empleo hacia el 2009, “El problema más importante de la sociedad panameña es la falta de equidad en la distribución de los beneficios del progreso.”

Efectivamente, Panamá es uno de los países del continente con los peores niveles de distribución del ingreso; la población más rica consume 15 veces más y recibe 41,5% veces más ingresos que la población más pobre.⁴

3.2 Panorama de los servicios financieros y las microfinanzas en Panamá

3.2.1 Panorama general

Desde hace muchos años en Panamá se ha establecido un sistema bancario y financiero con un importante grado de desarrollo; en total existen 80 bancos, entre internacionales, nacionales privados y nacionales públicos⁵. Adicionalmente hay 76 empresas financieras⁶, 168 cooperativas de ahorro y crédito que cuentan con 117.137 socios⁷, y 4 Sociedades de Ahorro y Préstamo⁸.

En términos generales, este desarrollo del sistema bancario y financiero en Panamá se ha producido en torno a: (i) los servicios bancarios y financieros vinculados con las operaciones del comercio internacional; (ii) el crédito comercial corporativo y otros servicios financieros para la mediana y gran empresa, tanto nacional como internacional; y (iii) el crédito de consumo para empleados y trabajadores dependientes; este crédito ha logrado un importante nivel de penetración hasta sectores de ingresos relativamente bajos (B/. 300 mensuales), incluyendo mecanismos como las tarjetas de crédito.

El sector mayoritariamente excluido del acceso al crédito y otros servicios de la banca y el sistema financiero es el de las personas que no trabajan en relación de dependencia, y que

³ Informe sobre pobreza y desigualdad 2005. Dirección de Políticas Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas. Citado por Echarte Luis, en “Propuesta de Política, Estrategia y Plan de Acción para la Implementación de Servicios Microfinancieros en Panamá”. Octubre 2006. (p.5).

⁴ Igual que la nota 3.

⁵ Los bancos operan en Panamá en el marco de la Decreto Ley No. 9 “Ley Bancaria” del 26 de Febrero de 1998 “Por la cual se reforma el régimen bancario y se crea la Superintendencia de Bancos”, entidad encargada de su autorización, regulación y supervisión. El dato de número de bancos corresponde a la información de la Superintendencia de Bancos de Panamá. www.superbancos.gob.pa/aspec_igee/bancos.asp

⁶ Las empresas financieras se constituyen y operan con base en la Ley No. 42 del 23 de Julio del 2001 “Que reglamenta las operaciones de las empresas financieras”, y la Ley No. 33 del 26 de Junio del 2002 “Que modifica y adiciona artículos a la Ley 42 del 2001 sobre empresas financieras”. La Dirección de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio Exterior e Industrias (MICI) es la instancia encargada de autorizar, regular y supervisar su funcionamiento. El dato del número de empresas financieras corresponde a la información de esta Dirección.

⁷ Las cooperativas de ahorro y crédito operan en el marco de la Ley No. 17 del 1 de mayo de 1977 de “Régimen Especial de Cooperativas”, bajo la autorización, apoyo, reglamentación y supervisión del Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOOOP) creado mediante Ley No. 24 del 21 de Julio de 1980. Adicionalmente a las cooperativas de ahorro y crédito, hay algunas cooperativas de servicios múltiples que brindan servicios financieros (principalmente ahorro y crédito) a sus socios. Los datos de número de cooperativas de ahorro y crédito, así como de sus socios, corresponden a la información estadística del IPACOOOP, al 31 de diciembre del 2006.

⁸ Las Sociedades de Ahorro y Crédito son autorizadas, reguladas y supervisadas por el Banco Nacional Hipotecario de Panamá.

disponen de ingresos medios y bajos. Este sector está principalmente conformado por las pequeñas y microempresas, los pequeños productores rurales y las actividades por cuenta propia o autoempleados.

La oferta de servicios financieros (principalmente crédito) para este sector en Panamá es muy escasa.⁹ Existen muy pocas entidades que se han especializado o están en proceso de especialización en servicios microfinancieros: no más de 5 en el ámbito urbano y no más de 3 en el ámbito rural.¹⁰

Existen otras entidades, principalmente cooperativas de ahorro y crédito y algunas financieras que están atendiendo a una porción (difícilmente cuantificable) de este sector excluido, pero sin metodologías ni productos específicamente desarrollados para ello.

Aún dentro de la oferta de las entidades especializadas en microfinanzas se aprecia un limitado grado de diversificación de sus servicios por tipos¹¹, productos, metodologías, destino, zonas geográficas, segmentos poblacionales, etc.

Dos factores adicionales confluyen para determinar este escaso desarrollo de la oferta de servicios de microfinanzas: (i) la casi total inexistencia de políticas y programas públicos integrales y sistemáticos de fomento y apoyo al desarrollo de las microfinanzas;¹² y (ii) una muy reducida intervención de la cooperación internacional en la promoción del desarrollo de las microfinanzas.¹³

3.2.2 Demanda, cobertura y brecha

El universo de micro y pequeñas empresas (MYPE) en Panamá se estima en un total de 538.301 unidades, en las cuales se ocupan alrededor de 866.200 personas, entre propietarios, trabajadores remunerados y familiares no remunerados. Del total de unidades, el 49% se ubica en el área urbana, con el 55% de los ocupados, y el restante 51% en el área rural, con el 45% de los ocupados. Las microempresas representan el 99% del total de unidades y las pequeñas empresas el 1%.¹⁴

⁹ La información sobre oferta y demanda de servicios de microfinanzas se basa en el documento de consultoría “Propuesta de Política, Estrategia y Plan de Acción para la Implementación de Servicios Microfinancieros en Panamá” (Luis Echarte y otros. SIC Desarrollo. 2006), complementada con constataciones propias realizadas durante la consultoría a partir entrevistas y revisión de información de fuentes secundarias.

¹⁰ Entre las principales se mencionan: Microserfin, Mi Banco, Banco Delta y Financiera Solidaria en el ámbito urbano; Procaja, Fundación Ideas y la Cooperativa Juan XXIII en el ámbito rural.

¹¹ Se trata casi totalmente de crédito con modalidad individual; otras metodologías de crédito como grupos solidarios, bancos comunales, y otros servicios como arrendamiento mercantil (micro leasing), redescuento de facturas (micro factoring), micro seguros, así como productos pasivos y complementarios son casi inexistentes.

¹² En todos los demás países de Centroamérica y en algunos países andinos de América del Sur existieron por varios años, durante la década de los 90, programas nacionales de apoyo a la micro y pequeña empresa, uno de cuyos mayores énfasis fue el impulso a los servicios y la institucionalidad de microcrédito. Este impulso ha constituido en gran medida la base para el desarrollo que las microfinanzas han alcanzado en estos países.

¹³ Del mismo modo, y en muchos casos como parte de los programas nacionales, pero en otros de manera independiente, distintos organismos de cooperación internacional (bilaterales, multilaterales y privados) han tenido y siguen teniendo una participación activa e importante en el impulso al desarrollo, expansión y consolidación de las microfinanzas en Centroamérica y América del Sur.

¹⁴ La cuantificación realizada por Luis Echarte asume como microempresas a los establecimientos que cuentan con 1 a 10 ocupados y como pequeñas empresas a los que cuentan con 11 a 49 ocupados (Op.cit. p.6). En Anexo se

CUADRO No. 1
ESTIMACIÓN DEL NÚMERO DE MYPE POR UBICACIÓN GEOGRÁFICA

TIPO Y CATEGORÍA DE MYPE		Urbana	%	Rural	%	TOTAL	%
Micro-empresa	Subsistencia (autoempleo)	174.025	66%	165.901	60%	339.926	63%
	Acumulación simple	75.528	29%	104.615	38%	180.143	33%
	Acumulación ampliada	7.503	2,8%	3.126	1,1%	10.629	2,0%
	Sub-total	257.056	98%	273.642	100%	530.698	99%
Pequeña empresa	Menor tamaño relativo	4.105	1,6%	802	0,3%	4.907	0,9%
	Mayor tamaño relativo	2.302	0,9%	394	0,1%	2.696	0,5%
	Sub-total	6.407	2,4%	1.196	0,4%	7.603	1,4%
TOTAL		263.463	100%	274.838	100%	100%	100%

Fuente: elaboración de Echarte Luís, en base a la EPH de Agosto del 2005.

Las microempresas de subsistencia representan el 63% del total de MYPE (66% en el área urbana y 60% en el área rural); las microempresas de acumulación simple el 33% (29% en el área urbana y 38% en el área rural), y las microempresas de acumulación ampliada el 2% (2,8% en el área urbana y 1,1% en el área rural).

Las pequeñas empresas de menor tamaño relativo constituyen el 0,9% del total de MYPE (1,6% en el área urbana y 0,3% en el área rural), mientras que las de mayor tamaño relativo son el 0,5% (0,9% en el área urbana y 0,1% en el área rural).

El total estimado de unidades MYPE que pueden representar una demanda potencial de crédito se calcula en 134.547: 65.865 del área urbana y 68.709. El 99% de ellas son microempresas y el restante 1% son pequeñas empresas.¹⁵

El siguiente cuadro muestra de manera más desagregada la cantidad de MYPE que demandarían financiamiento, por tipo y categoría de MYPE y ubicación geográfica:

CUADRO No. 2
ESTIMACIÓN DEL NÚMERO DE MYPE QUE DEMANDARÍAN FINANCIAMIENTO

TIPO Y CATEGORÍA DE MYPE		Urbana	Rural	TOTAL
Micro-empresa	Subsistencia (autoempleo)	43.506	41.475	84.981
	Acumulación simple	18.882	26.154	45.036
	Acumulación ampliada	1.876	781	2.657
	Sub-total	64.264	68.410	132.674
Pequeña empresa	Menor tamaño relativo	1.026	201	1.227
	Mayor tamaño relativo	575	98	673
	Sub-total	1.601	299	1.900
TOTAL		65.865	68.709	134.574

Fuente: elaboración de Echarte Luís, en base a datos de la EPH de Agosto del 2005.

presenta de manera más detallada la segmentación al interior de estos dos sectores, así como los criterios utilizados por Luís Echarte para ello.

¹⁵ Echarte Luís: Op.cit (p.11,12); en Anexo se explica el criterio utilizado para estas estimaciones.

El monto total estimado de la demanda alcanzaría B/. 267,1 millones: B/. 191 millones en el área urbana y B/. 76,1 en el área rural. El 58% de esta demanda (B/. 155,5 millones) corresponde a microempresas (B/. 91,8 millones en el área urbana y B/. 63,7 millones en el área rural), mientras que el 42% (B/. 111,6 millones) constituye demanda de pequeñas empresas.¹⁶

En el siguiente cuadro se presenta de manera desagregada los montos de esta demanda estimada por tipo de empresa y ubicación geográfica:

CUADRO No. 3
ESTIMACIÓN DE LA DEMANDA DE FINANCIAMIENTO DE LAS MYPE
(en miles de B/.)

TIPO Y CATEGORÍA DE MYPE		Urbana	%	Rural	%	TOTAL	%
Micro-empresa	Subsistencia (autoempleo)	17.568	7%	19.539	7%	37.107	14%
	Acumulación simple	55.894	21%	37.648	14%	93.543	35%
	Acumulación ampliada	18.322	7%	6.507	2%	24.829	9%
	Sub-total	91.785	34%	63.694	24%	155.479	58%
Pequeña empresa	Menor tamaño relativo	24.335	9%	3.518	1%	27.852	10%
	Mayor tamaño relativo	74.831	28%	8.928	3%	83.759	31%
	Sub-total	99.166	37%	12.445	5%	111.611	42%
TOTAL		190.950	71%	76.139	29%	267.090	100%

Fuente: elaboración propia con base en los datos de Echarte Luís.

La cobertura de las entidades que están prestando servicios crediticios al sector de la MYPE alcanzaría un total aproximado de 17.495 unidades con un saldo de cartera de B/. 21,8 millones: 12.095 unidades con B/. 17,3 millones en el área y 5.400 unidades con B/. 4,5 millones.¹⁷

Conjugando las estimaciones sobre la demanda potencial de financiamiento por parte de las MYPE y sobre la cobertura actual de atención crediticia a este sector, se puede arribar a estimaciones sobre la demanda insatisfecha y la brecha entre oferta y demanda.

La demanda insatisfecha alcanzaría un total de 117.079 MYPE por un monto de B/. 245,3 millones: 53.770 MYPE urbanas con una demanda de B/. 173,7 millones y 63.309 MYPE rurales con una demanda de B/. 71,6 millones.

En el cuadro que se incluye a continuación se presenta de manera desagregada y por ubicación geográfica, la información sobre demanda potencial, oferta, demanda insatisfecha y brecha.

¹⁶ Echarte Luís: Op.cit (p. 11,12); en Anexo se explica la metodología utilizada para estas estimaciones. Los datos que se toman en esta consultoría corresponden al escenario 2 de Nivel de Demanda Medio; el escenario 1 de Nivel de Demanda Bajo arroja un monto de demanda de B/. 229,0 millones, y el escenario 3 de Nivel de Demanda Alto un monto de B/. 305,4 millones. (p. 13)

¹⁷ Echarte Luís: Op.cit (p. vii, 25, 32). Las cifras de cobertura del área rural excluyen la cartera del Banco de Desarrollo Agropecuario; esta exclusión la realiza Luis Echarte señalando que resulta difícil asumir que la cartera del BDA pueda considerarse microcrédito, criterio con el cual coincide esta consultoría.

CUADRO No. 4
ESTIMACIONES DE DEMANDA, OFERTA, DEMANDA INSATISFECHA
Y BRECHA DE FINANCIAMIENTO DE LAS MYPE
(montos en millones de B/.)

	Urbana		Rural		Total	
	Unidades	Monto	Unidades	Monto	Unidades	Monto
Demanda potencial	65.865	191,0	68.709	76,1	134.574	267,1
Oferta actual	12.095	17,3	5.400	4,5	17.495	21,8
Demanda insatisfecha	53.770	173,7	63.309	71,6	117.079	245,3
Brecha	82%	91%	92%	94%	87%	92%

Puede observarse que la brecha entre demanda y oferta alcanza el 87% en número de MYPE y el 92% en montos, con porcentajes mayores para el área rural, que alcanzan el 92% en número de MYPE y el 94% en montos de crédito.

Estos resultados muestran con claridad el escaso desarrollo de los servicios de microfinanzas en Panamá, y justifican ampliamente la necesidad imperiosa de implementar un programa nacional de fomento de las microfinanzas sostenido y sistemático, que apunte al fortalecimiento de las entidades actualmente existentes, que promueva la incursión de nuevas entidades en la prestación de estos servicios, y la generación de un entorno favorable para la expansión, diversificación y consolidación de los servicios microfinancieros en el país.

Como apreciaciones complementarias sobre el panorama de las microfinanzas en Panamá, se señalan las siguientes:

- a) Por las características del sistema financiero de Panamá, específicamente de la banca, resulta muy difícil suponer la posibilidad de la ampliación de la oferta de servicios de microfinanzas a partir de un proceso de “downscaling”, es decir, que la banca realice inversiones en el desarrollo de tecnología, procesos y recursos humanos para incorporar de manera significativa a un segmento de clientes de menor tamaño e ingresos, y de mayor “riesgo potencial” como son las MYPE.¹⁸

Resulta mucho más factible pensar en procesos de “upgrading”, es decir, que entidades y servicios financieros de menor tamaño (en el caso concreto de Panamá empresas financieras, cooperativas de ahorro y crédito, ONG) puedan ir desarrollándose y profesionalizándose hasta alcanzar figuras institucionales y escalas de operación similares o cercanas a los bancos.

- b) En Panamá existe un número suficiente de figuras jurídicas y modelos institucionales para la expansión, crecimiento, diversificación y consolidación de entidades oferentes de servicios

¹⁸ La cartera de la banca en Panamá a diciembre del 2006 fue de alrededor de B/. 18.000 millones; un mercado potencial de crédito a las MYPE de B/. 300 millones (equivalente al 1,7% de su cartera actual) casi con seguridad no representa suficiente atractivo para la realización de inversiones que le permitan el “downscaling”, al menos para la gran mayoría de la banca. Por otra parte, vale aclarar que el mayor “riesgo potencial” del sector MYPE como sujeto de crédito es una apreciación generalizada en los sectores bancarios, que sin embargo no se condice con la experiencia real de las microfinanzas en Panamá, en América Latina y en el mundo.

de microfinanzas, a saber: bancos (especialmente la figura de bancos de microfinanzas¹⁹), empresas financieras, cooperativas de ahorro y crédito, cooperativas de servicios múltiples que pueden operar crédito, ONG y asociaciones.

Estas figuras jurídicas ofrecen suficiente flexibilidad de constitución y funcionamiento para el desarrollo de servicios de microfinanzas; por tanto, no representa una necesidad el establecimiento de nuevas figuras jurídicas.

- c) La normatividad y regulaciones tampoco constituyen un obstáculo para el desarrollo de las microfinanzas en Panamá; las figuras jurídicas existentes para la prestación de servicios financieros disponen de la normatividad, regulación y supervisión pertinente. De la revisión realizada y de opiniones recogidas en las entrevistas, no se percibe que la normatividad, regulación y supervisión actuales constituyan barreras o limitantes para la operación de servicios microfinancieros, y que por tanto su modificación pueda ser un instrumento de impulso sustantivo para estos servicios.

En términos generales, el establecimiento de una mayor normatividad, regulación y supervisión para las microfinanzas resulta pertinente cuando la oferta y el mercado se han desarrollado de manera importante, y es necesario un ordenamiento del mismo. Cuando la oferta y el mercado están poco desarrollados, como sucede en Panamá, el establecimiento de una mayor normatividad, regulación y supervisión se constituye de manera casi inevitable en limitantes para el desarrollo y diversificación de las microfinanzas.

¹⁹ La figura de Banco de Microfinanzas (BMF) fue establecida por la Ley No. 10 del 30 de enero del 2002 con el objetivo de “fomentar, desarrollar y fortalecer el sistema de microfinanzas, promoviendo servicios financieros y créditos destinados al sector rural y urbano, y brindar una opción a los ciudadanos y a las comunidades en condición de vulnerabilidad social, a fin de que se integren a los sistemas económicos y sociales del país.” (art.1). Se organizan como sociedades anónimas y están supervisados por la Superintendencia de Bancos de Panamá; tienen como principales características distintivas: a) “... deberán contar para su constitución con un capital pagado mínimo equivalente a tres millones de Balboas (B/. 3,000,000,00).” (art.5); para los demás bancos el capital pagado mínimo requerido es de diez millones de Balboas. b) “Los bancos de microfinanzas deberán mantener una cartera de préstamos no menor al setenta y cinco por ciento (75%) en créditos con garantía personal que no excedan el uno por ciento (1%) del patrimonio neto, y en préstamos con garantía específica que no excedan el tres por ciento (3%) del patrimonio neto del banco.” (art.6). Actualmente existen dos entidades que se han acogido a la figura de BMF: Mi Banco y Banco Delta.

IV. ENFOQUE, OBJETIVO Y ESTRATEGIA

4.1 Principios y lineamientos de la propuesta

Para el diseño de un sistema de fomento y financiamiento para las microfinanzas en Panamá se asumen algunos principios y lineamientos, como referencias orientadoras del mismo. En algunos casos se trata de orientaciones establecidas en las estrategias y políticas del Gobierno panameño, en otros corresponde a lecciones aprendidas y buenas prácticas en microfinanzas a nivel internacional, y en otros a lineamientos que se derivan del análisis de la situación de las microfinanzas en Panamá.

4.1.1 En relación con las estrategias y políticas del Gobierno Panameño²⁰

- a) En el marco de una política de crecimiento de economía de mercado abierta, las acciones gubernamentales deben orientarse a facilitar el desarrollo eficiente y eficaz del mercado.
- b) Esta economía debe funcionar con libertad para el establecimiento de precios, promoviendo el desarrollo de la competencia y la competitividad de los agentes para que bajen los precios.
- c) Debe garantizarse un estado de derecho con reglas que respeten y hagan respetar los derechos individuales y colectivos, y la seguridad jurídica. La acción gubernamental debe utilizar políticas orientadas a corregir las fallas y distorsiones del mercado.
- d) La implementación de políticas de mercado que tiendan a prevenir y eliminar fallas y distorsiones es un instrumento idóneo para la solución de los problemas de pobreza y distribución del ingreso. Pero éstas deben combinarse con novedosas políticas de protección social dirigidas a las familias en extrema pobreza.
- e) Las políticas y estrategias de mercado deben basarse en acuerdos entre el sector público y el sector privado, generando mecanismos de concertación que involucren la activa participación de los dos sectores, cada uno con papeles propios de su naturaleza: el estado como impulsador y facilitador de políticas, instrumentos y entornos favorables, y el sector privado actor central en el mercado.

4.1.2 En relación con la situación de las microfinanzas en Panamá

a) Necesidad de desarrollo del mercado de las microfinanzas

El crecimiento y mejora de la micro y pequeña empresa tiene como premisa de su desarrollo, entre otras, la posibilidad de acceso a las microfinanzas de manera regular, oportuna y permanente.

En este sentido, el Estado es el primer interesado en desarrollar servicios de microfinanzas ágiles, oportunos y sostenibles, que hagan posible que más dueños y trabajadores de las MYPE accedan a servicios de microfinanzas y puedan ejercer sus derechos económicos.

²⁰ Los primeros cuatro aspectos son explícitos en el documento “Visión Estratégica de Desarrollo Económico y Empleo hacia el 2009” del actual Gobierno de Panamá.

Dado el grado de avance que tiene el mercado de las microfinanzas en Panamá: escasa oferta de servicios, concentrada principalmente en crédito y ahorro; y, limitada cobertura de la demanda, principalmente a micro y pequeñas empresas urbanas más capitalizadas, es necesario el impulso y promoción de un mayor número de agentes en el mercado, que logren expandir los servicios en cantidad y calidad, que densifiquen y dinamicen el mercado.

La acción de un mayor número de agentes en el mercado de las microfinanzas logrará por un lado, motivar la atención por parte del sector privado a las microempresas que no han sido atendidas, profundizando cada vez más hacia el segmento de empresas menos capitalizadas; y, por otro, la competencia entre operadoras de microfinanzas creará un mercado más especializado y una oferta más barata y eficiente de servicios a los micro y pequeños empresarios.

b) La gestión y apoyo desde el Estado

La acción por parte del Estado en el actual estatus debe ser principalmente para fomentar y fortalecer a los operadores en el mercado y en menor medida para regularlo.

La acción por parte del Estado debe considerar a todo al conjunto de operadores de servicios de microfinanzas: entidades reguladas por la Superintendencia de Bancos, Cooperativas de Ahorro y crédito, ONG, Financieras y sistemas financieros locales autogestionados; tanto a las operadoras existentes, como también la promoción para nuevas operadoras de las formas institucionales mencionadas que quieran incursionar en el mercado. A mayor número de agentes en el mercado, mayor diversificación de servicios, mayor cobertura, mejores condiciones de la oferta.

La acción de apoyo por parte del Estado debe promover la especialización en los servicios de microfinanzas: por temática, por segmentos de población, por metodologías, por zonas geográficas, pero también la diversificación de los servicios para las actividades económicas: crédito, ahorro, inversión de riesgo compartido, redescuento de facturas, leasing, medios de pago, etc. También para la economía familiar: crédito para vivienda, educación, salud, consumo, etc.

c) El desarrollo del mercado y los servicios complementarios

El desarrollo de la oferta de microfinanzas implica de otro lado, el desarrollo de muchos servicios complementarios que deben ser prestados por entidades y empresas conexas a este mercado, tal es el caso de los servicios de soporte como: centrales de riesgo, sistemas de información, cobranza de cartera, calificadoras, auditoras especializadas, etc.

La especialización de las operadoras en microfinanzas y el crecimiento de su oferta y su sostenibilidad, implica que puedan concentrar sus esfuerzos en el desarrollo tecnológico para prestar los servicios, lo que a su vez implica el conocimiento de los segmentos de clientes a los que atienden y la detección de sus necesidades. Por ello es necesario generar una plataforma de servicios complementarios como los señalados, que aseguren el buen desempeño de las operadoras y que permita lograr transparencia de la gestión individual y del conjunto de las operadoras.

d) Necesidad de una política pública sostenida para el desarrollo de las microfinanzas

Siendo el sistema propuesto un instrumento de política de estado, la AMPYME, como la autoridad pública en la materia, y la ejecutora de las políticas para el desarrollo de la MYPE en Panamá, es la llamada a impulsar su constitución y liderar su implementación y funcionamiento. En esta condición, le concierne de manera directa realizar una acertada intervención para el impulso y desarrollo del mercado de las microfinanzas en condiciones de eficiencia, eficacia y transparencia.

La acción de AMPYME debe enfocarse a lograr una mejora y crecimiento sustancial de la oferta de servicios de microfinanzas para las MYPE, apoyo al fortalecimiento de la institucionalidad para las microfinanzas, tanto de los agentes existentes como también nuevos agentes que incursionan en el mercado, facilitación y promoción de servicios para el desarrollo tecnológico de las microfinanzas y la transparencia del mercado.

El desarrollo de alianzas con las redes nacionales e internacionales de las microfinanzas es un elemento relevante para generar un tejido de soporte que permita la sostenibilidad de los programas en el mediano y largo plazo.

4.1.3 En relación con el sistema de fomento y financiamiento

- a) El sistema debe garantizar la estabilidad y consistencia de orientaciones y políticas en el tiempo; es decir, debe procurar condiciones de sostenibilidad político-institucional y continuidad operacional.
- b) Esta estabilidad, consistencia y continuidad debe evidenciarse y traducirse en el reconocimiento y legitimación del sistema ante todos los actores, así como en una imagen de transparencia.
- c) El sistema a proponerse debe procurar las mayores y mejores condiciones de viabilidad institucional, legal, técnica, financiera y operativa para su implementación.
- d) Junto con la estabilidad y consistencia de estrategias y políticas, el sistema debe disponer de una alta capacidad técnica para operar con calidad, eficiencia y eficacia.
- e) La propuesta no puede limitarse a la oferta de fondos y recursos financieros; debe combinar esta oferta con un programa de fomento y fortalecimiento técnico de los actores, así como con un conjunto de acciones orientadas a la mejora de las condiciones del entorno para el desarrollo de los servicios de microfinanzas.

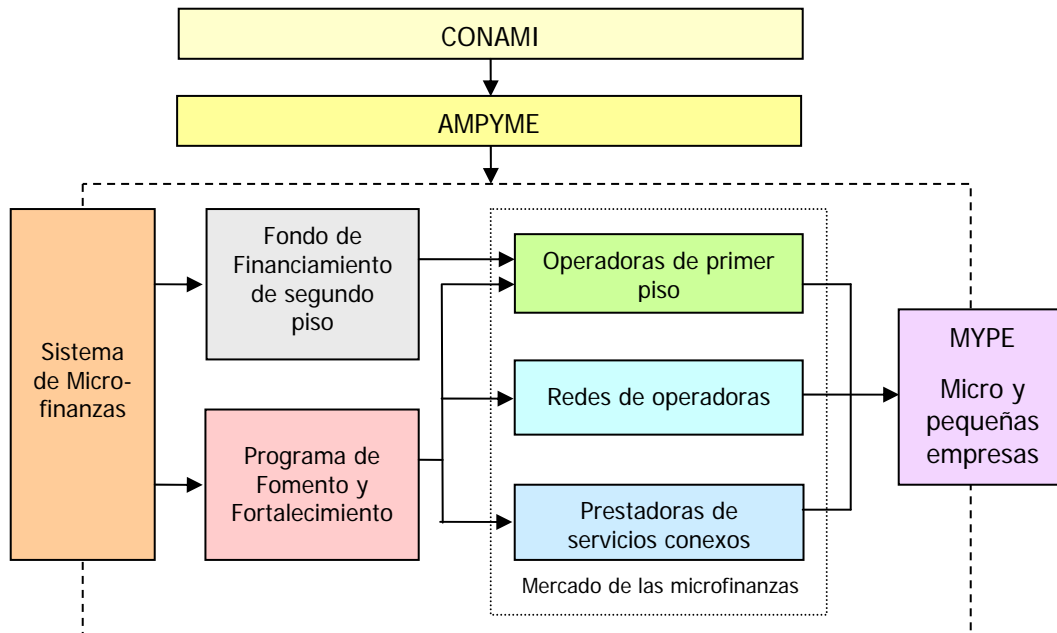
4.2 Objetivo y estrategia

A partir de estos elementos de enfoque, el objetivo central del sistema propuesto es promover y facilitar la expansión y consolidación la oferta y el mercado de los servicios de microfinanzas en Panamá, que logre niveles crecientes de inclusión de los actores económicos más pequeños como sujetos permanentes de estos servicios, como instrumento de ampliación de

oportunidades, generación de empleo, crecimiento económico para todos, mejora de la distribución del ingreso y reducción de la pobreza.

La estrategia planteada para el logro de este objetivo se muestra en el siguiente gráfico:

GRAFICO No. 1
ESTRATEGIA DE FOMENTO Y FINANCIAMIENTO DE LAS MICROFINANZAS



De acuerdo con este gráfico, el Sistema de Fomento y Financiamiento de las Microfinanzas opera a través de dos instrumentos:

- Un Fondo de Financiamiento de Segundo Piso, cuyo objetivo es dotar de recursos financieros reembolsables a las operadoras de servicios financieros de primer piso, para que éstas puedan expandir su cobertura y consolidar sus carteras de crédito a las MYPE.
- Un Programa de Fomento y Fortalecimiento de las Microfinanzas, que busca expandir, diversificar y consolidar la oferta de servicios de microfinanzas, y que actúa fortaleciendo a las operadoras de primer piso, apoyando redes de operadoras, promoviendo el desarrollo y articulación en entidades prestadoras de servicios conexos, a fin de facilitar el desarrollo del mercado de las microfinanzas.

La población meta de todo el sistema son las micro y pequeñas empresas, los pequeños productores rurales y las actividades por cuenta propia.

Al Comité Nacional del Microcrédito (CONAMI)²¹, como organismo encargado promover y evaluar las políticas públicas de promoción de las microfinanzas, le corresponde establecer la

²¹ El Comité Nacional del Microcrédito fue establecido mediante Decreto Ejecutivo No. 36 del 4 de abril del 2006, como un organismo a nivel nacional, con los objetivos de promover y evaluar la contribución del microcrédito, promover la concienciación pública y el conocimiento sobre el microcrédito, recomendar al Gobierno Nacional medidas

prioridad del Sistema de Fomento y Financiamiento de las Microfinanzas, recomendar al Gobierno Nacional su implementación y gestionar las decisiones pertinentes, promover el interés e involucramiento del sector público y privado, y contribuir a gestionar la asignación de los recursos necesarios.

AMPYME, en su calidad presidente de la Comisión Coordinadora del CONAMI y unidad ejecutora de los proyectos y programas que desarrolle el Comité, es la llamada a impulsar la conformación del Sistema de Fomento y Financiamiento de las Microfinanzas, asumir las acciones necesarias para su preparación e implementación, gestionar los recursos requeridos, y liderar el funcionamiento de sus dos instrumentos.

para estimular las microfinanzas, fomentar el desarrollo de proveedores de servicios de microfinanzas y sus asociaciones estratégicas, y promover gestiones a nivel nacional e internacional para atraer recursos para las microfinanzas. Está integrado por 11 representantes del sector público y 9 del sector privado. El CONAMI está coordinado por una Comisión Coordinadora integrada por 5 miembros, 3 de ellos del sector público, y presidida por AMPYME, que es también la unidad ejecutora de los proyectos y programas del Comité. Hasta la fecha de elaboración de este informe estaba pendiente la instalación del CONAMI por parte del Presidente de la República.

V. DISEÑO DEL FONDO DE FINANCIAMIENTO DE SEGUNDO PISO

5.1 Descripción general del fondo

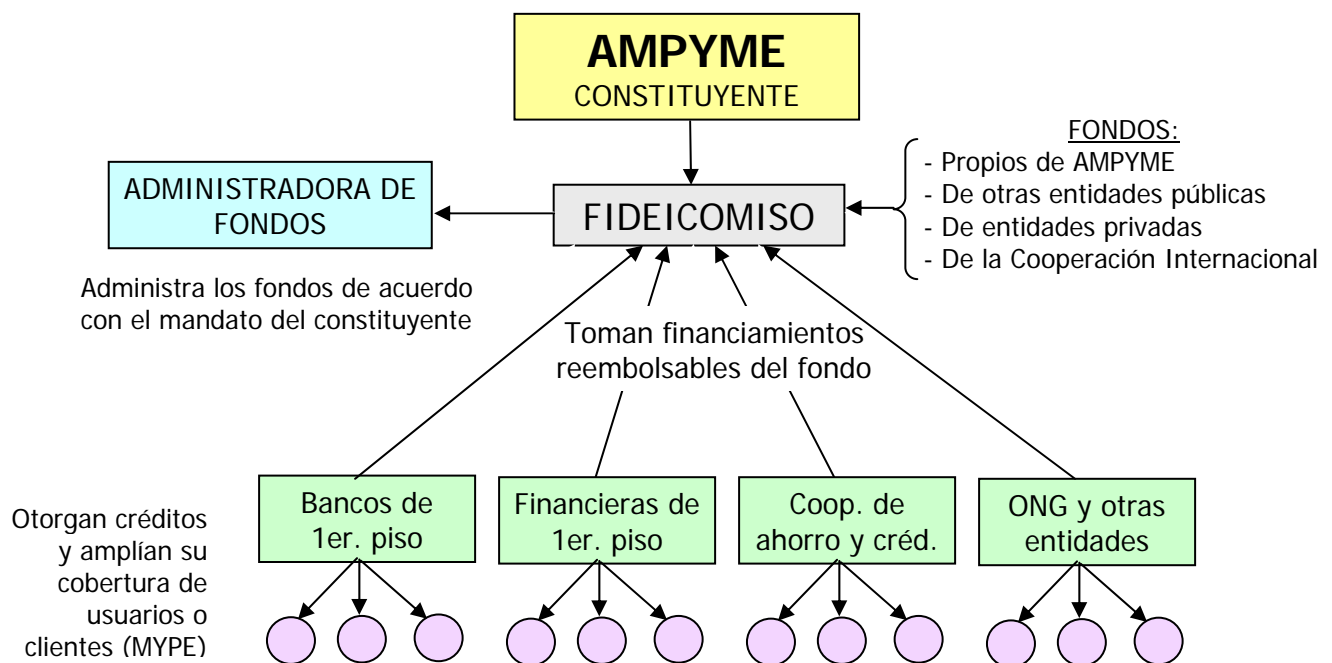
Como lo establecen los Términos de Referencia, el fondo propuesto opera a nivel de segundo piso; esto es, provee de recursos financieros a operadoras de primer piso²², quienes con dichos recursos y bajo su riesgo, realizan colocaciones y recuperaciones en sus usuarios y clientes, expandiendo y consolidando sus servicios de microfinanzas.

AMPYME constituye el fondo con recursos diferentes a los de su presupuesto de funcionamiento, que serán administrados bajo la figura de fideicomiso mercantil o fiducia. Este fideicomiso será el que cumpla la función de banca de segundo piso para las operadoras de microfinanzas.

El fideicomiso admite la posibilidad de otros aportantes de fondos, ya sea entidades públicas, entidades privadas o de la cooperación internacional. Si otros aportantes participan desde el inicio, serán constituyentes fundadores, al igual que AMPYME; si lo hacen posteriormente, serán constituyentes adherentes.

El siguiente gráfico muestra el esquema general del fondo de segundo piso propuesto:

GRAFICO No. 2
ESQUEMA GENERAL DEL FONDO DE SEGUNDO PISO



²² La denominación de "operadoras de servicios financieros de primer piso", que se utiliza en la presente propuesta no excluye a aquellas que también operan como segundo piso para sistemas u organizaciones locales de menor escala que manejan microcréditos para sus socios o miembros, como bancos comunales, cajas de ahorro y crédito, pequeñas cooperativas o asociaciones de productores, etc.

Las principales ventajas que ofrece la figura del fideicomiso son:

- a) Al ser un patrimonio autónomo, los recursos aportados no pueden ser utilizados en ningún otro fin o destino distinto al establecido en el mandato de constitución del fideicomiso, y bajo los términos y condiciones señalados en dicho mandato. De esta forma se garantiza la estabilidad de orientación y uso de los recursos asignados.
- b) Por la misma condición de patrimonio autónomo, permite una operación bastante más ágil y eficiente que la que podría darse si funcionara en el marco de una entidad estatal, sujeta a muchos más requisitos y procedimientos operativos propios de la administración pública.
- c) Permite establecer con facilidad la constitución y funcionamiento de instancias de gobierno (mediante la figura de cuerpos colegiados) y unidades operativas.
- d) Muestra una imagen de independencia, autonomía y transparencia que representa un mayor atractivo para la aportación de fondos, en especial de la cooperación internacional.

El fideicomiso debería establecer en su constitución la flexibilidad de manejo de sub-fondos con objetivos o direccionalidad específica. Por ejemplo, si una entidad pública quisiera promover el otorgamiento de microcréditos para una determinada región geográfica, sector poblacional o actividad económica, sin ninguna dificultad se podría crear un sub-fondo o una sub-cuenta dentro del fideicomiso, con reglamentación y normatividad propias.

5.2 Esquema institucional

En el marco de este diseño general, se propone para el funcionamiento del fideicomiso un esquema institucional compuesto por dos instancias de gobierno y dos instancias operativas.

Las instancias de gobierno son:

- La Junta del Fideicomiso, que estaría presidida por AMPYME como el constituyente inicial, y conformada por representantes de los otros aportantes.²³
- Un Directorio público-privado, integrado por representantes del Estado, de las operadoras de servicios financieros de primer piso, de la cooperación internacional, y del sector de micro y pequeñas empresas.

Por funcionalidad y operatividad del Directorio, se recomienda que en ningún caso esté integrado por más de 7 (siete) personas.

Las instancias operativas propuestas son:

- La administradora de fondos, que es la misma entidad ante la cual se constituye el fideicomiso, que ejerce la representación legal del mismo, y es la que opera como banca de

²³ La Junta debería que estar integrada por al menos tres miembros; en caso de que no existieran otros aportantes al fondo, se sugiere considerar la incorporación del Ministerio de Economía y Finanzas y de un representante de la cooperación internacional.

segundo piso, realizando los desembolsos y recuperaciones de los financiamientos reembolsables a las operadoras de servicios financieros de primer piso.

- La Unidad de Apoyo Técnico (UAT), que es el brazo técnico del fideicomiso, y opera como enlace entre el Directorio y la Administradora. Se trata de una unidad muy pequeña y eficiente, con personal altamente calificado en el conocimiento de las microfinanzas a nivel nacional y latinoamericano.

Para la identificación y selección de la entidad administradora que maneje del fideicomiso se recomienda considerar los siguientes criterios:

- a) Dada la naturaleza financiera del fideicomiso, es adecuado que sea una entidad bancaria, pues ello garantiza alta profesionalidad financiera en el manejo del mismo.
- b) Que sea un banco privado panameño; casi en todos los casos la banca privada alcanza mayores niveles de eficiencia que la banca pública, así como procesos más eficientes y administración más moderna.
- c) De preferencia, que sea un banco con fuerte orientación hacia el crédito comercial y crédito personal de consumo antes que al crédito corporativo o comercio internacional. Esto permitirá que tenga mayor cercanía y afinidad con la orientación del fideicomiso y con el tipo de operaciones que va a manejar.
- d) Con demostrada solvencia financiera, técnica y profesional
- e) Que cuente con la respectiva licencia para la operación de fideicomisos o fiducias, otorgada por la Superintendencia de Bancos de Panamá
- f) Que tenga experiencia positiva en la administración de fideicomisos o fiducias.

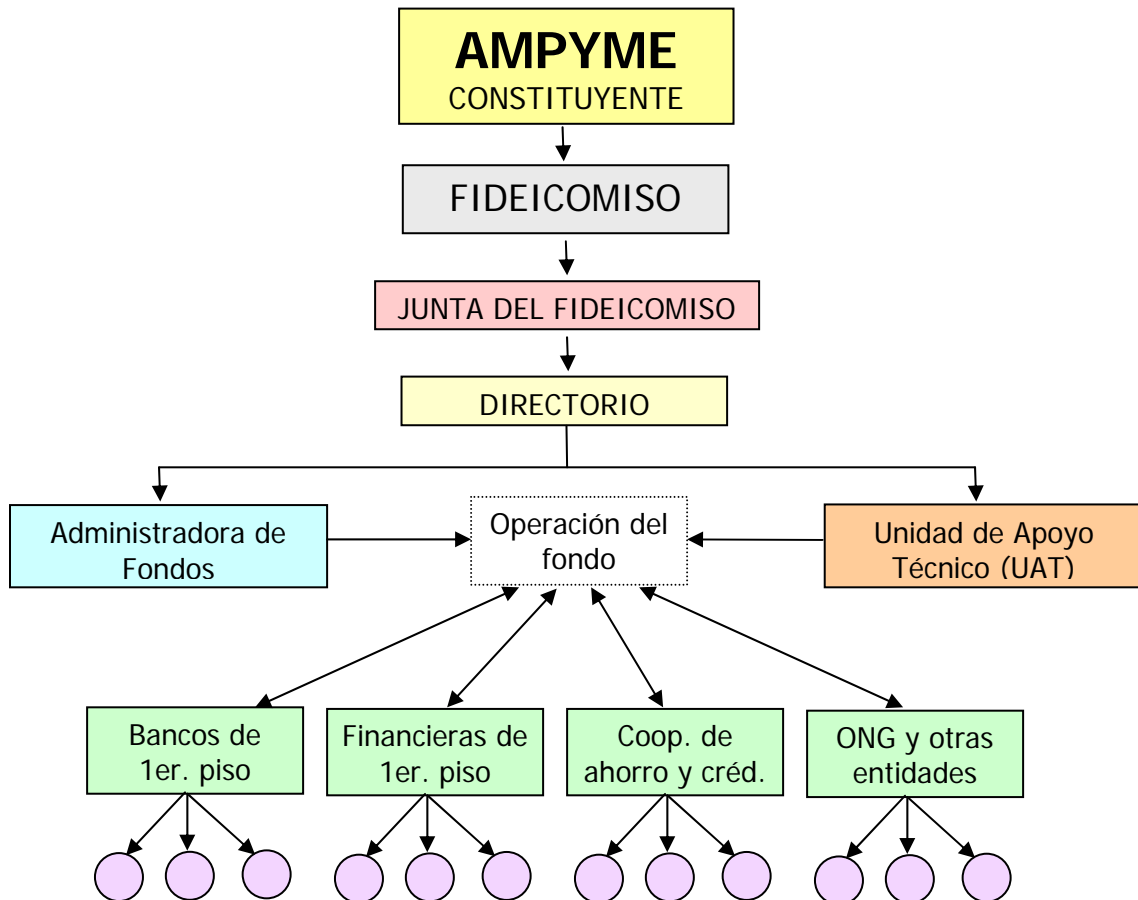
Para la selección y contratación de la entidad administradora del fideicomiso se deberán seguir las normas y procedimientos que establece la legislación panameña pertinente, tanto la correspondiente al manejo de fondos del sector público (pues será la fuente inicial de los recursos del fideicomiso), cuanto la referida a la constitución y manejo de Fondos en Administración y fiducias.

Cabe mencionar que durante la consultoría se realizaron diversas consultas a la Superintendencia de Bancos y a abogados panameños sobre la factibilidad legal de que fondos públicos puedan ser administrados en condición de fiducia por entidades privadas. Todas las consultas indicaron que la legislación pertinente no establece restricciones al respecto.

Inclusive señalaron como ejemplo la existencia de fiducias administradas por entidades privadas que cuentan con fondos públicos, como el fondo de “Apoyo Técnico al Clima de Inversiones y Adaptación al Libre Comercio” y el “Programa de Fortalecimiento de las Cooperativas del Istmo Centroamericano”.

En el siguiente gráfico se muestra el esquema institucional de gobierno y operativo propuesto:

GRAFICO No. 3
ESQUEMA DE GOBIERNO Y OPERACIÓN DEL FIDEICOMISO



Las principales potestades, funciones y responsabilidades de cada una de las instancias de gobierno y operación del fideicomiso son:

De la Junta del Fideicomiso:

- a) Dictar las políticas para la incorporación de adherentes al fondo y decidir sobre la incorporación de nuevos adherentes.
- b) Dictar las políticas para la incorporación de nuevos programas o sub-fondos, y decidir sobre su incorporación.
- c) Establecer las políticas para la inversión de los recursos del fondo no utilizados en financiamientos a las operadoras de servicios financieros de primer piso (saldos de caja).
- d) Formular las políticas generales para la calificación de operadoras de servicios financieros de primer piso.
- e) Conocer y aprobar los informes anuales de funcionamiento y resultados del fondo, los informes de cartera y los estados financieros.

- f) Velar por el cabal cumplimiento de los fines y objetivos del fideicomiso.
- g) Establecer el reglamento para su funcionamiento.
- h) Nombrar y sustituir a los miembros del Directorio.

En relación con esta última potestad, muy probablemente las entidades públicas con representación en el Directorio, así como la forma y mecanismo para su designación y sustitución, quedarán establecidas en el propio estatuto de constitución del fideicomiso.

En el caso de las representaciones del sector privado, se puede optar por dos mecanismos:

- A partir de ternas propuestas por los propios sectores²⁴
- A través de la conformación de colegios electorales por sectores; esta segunda opción es un poco más compleja, pero en cambio puede garantizar un proceso de designación más representativo y democrático.

Del Directorio:

- a) Aprobar y modificar los reglamentos de funcionamiento y operación del fondo, y velar por su adecuada aplicación y cumplimiento.
- b) Calificar la elegibilidad de las operadoras de servicios financieros de primer piso y resolver sobre los financiamientos reembolsables solicitados por ellas.
- c) Conocer y revisar los informes financieros y operativos del fondo.
- d) Normar la implementación y operación de sub-fondos acordados por la Junta del Fideicomiso.
- e) Autorizar la recuperación judicial de los financiamientos otorgados a las operadoras de servicios financieros de primer piso.
- f) Supervisar el cumplimiento de las funciones y responsabilidades de la administradora de fondos.
- g) Seleccionar, supervisar y remover al personal que forma parte de la Unidad de Apoyo Técnico.
- h) Establecer el reglamento para su funcionamiento, así como para la UAT.

²⁴ Este mecanismo es el establecido en el Decreto Ejecutivo No. 36 del 4 de abril del 2006 para la designación de los representantes del sector privado al Comité Nacional del Microcrédito (CONAMI).

De la Administradora:

- a) Ejercer la representación legal del fideicomiso, y en tal condición suscribir todos los actos, contratos, obligaciones y derechos propios de su funcionamiento.
- b) Invertir los recursos del fondo no utilizados en financiamientos a las operadoras de servicios financieros de primer piso (saldos de caja), de acuerdo con las políticas y normas establecidas por la Junta del Fideicomiso.
- c) De manera general, administrar los recursos del fideicomiso según las normas establecidas en el estatuto de constitución y en los reglamentos de funcionamiento y operación aprobados por las instancias de gobierno.
- d) Previa resolución del Directorio, formalizar y realizar los desembolsos de los financiamientos a las operadoras de servicios financieros de primer piso; recibir y registrar los pagos de dichos financiamientos.
- e) Llevar la contabilidad completa del fondo así como el control de la cartera de crédito a las operadoras de primer piso, y reportar periódicamente al Directorio.
- f) Manejar y custodiar los documentos relacionados con la constitución y operación del fideicomiso, particularmente los referidos a la formalización de los contratos y garantías de los financiamientos a las operadoras de servicios financieros de primer piso.
- g) Realizar el seguimiento y la recuperación judicial y extrajudicial de los financiamientos otorgados a las operadoras de servicios financieros de primer piso. Para el caso de la recuperación judicial, lo hará previa resolución y autorización del Directorio.
- h) Contratar al personal de la UAT, por encargo del Directorio
- i) Participar en las reuniones de la Junta y del Directorio del fideicomiso con voz pero sin voto, ejercer la secretaría de dichas reuniones y llevar las actas correspondientes.
- j) Cumplir, en representación del fideicomiso y en lo que le sea aplicable, con las normas de información y reportes a las instituciones y autoridades de control, así como con las obligaciones tributación.

De la Unidad de Apoyo Técnico:

- a) Promocionar el fideicomiso entre las operadoras de servicios financieros de primer piso, informar sobre sus características y condiciones de acceso y funcionamiento, a fin de lograr la incorporación efectiva de un número adecuado de operadoras.
- b) Proponer los reglamentos de funcionamiento y operación del fondo, así como sus modificaciones y ajustes, para la consideración y resolución del Directorio.
- c) Diseñar e implementar los procesos, formatos e instrumentos técnico-operativos para el funcionamiento del fondo.

- d) Recopilar la información y realizar la evaluación y precalificación de las operadoras de servicios financieros de primer piso, así como proponer las condiciones de los financiamientos reembolsables para cada una de ellas y presentarlos para la consideración y resolución del Directorio.
- e) Recibir y procesar informes y reportes de las operadoras de servicios financieros de primer piso, y realizar visitas de seguimiento técnico a dichas operadoras.
- f) Presentar Informes Técnicos y de Gestión al Directorio
- g) Participar en las reuniones del Directorio para efectos informativos, a requerimiento de éste.

La conformación y funcionamiento de una Unidad de Apoyo Técnico como una segunda instancia operativa del fondo se basa en los siguientes argumentos:

- Las entidades bancarias (una de ellas sería la administradora del fideicomiso) disponen de procedimientos, instrumentos y mecanismos de evaluación de sus clientes y operaciones que están orientados a una rigurosa calificación de su solidez, desempeño financiero y solvencia de garantías.
- Aunque algunas de las operadoras de servicios financieros de primer piso que constituyen las demandantes potenciales del fondo podrían mostrar condiciones cercanas o similares a las exigencias propias de la calificación bancaria, buena parte de ellas seguramente no podrá hacerlo.
- La experiencia de funcionamiento de fideicomisos y fiducias similares en América Latina evidencia que es muy difícil que una entidad bancaria logre entender, asimilar y manejar adecuadamente los enfoques, conceptos, procesos e instrumentos para evaluar a entidades financieras no bancarias, sobre todo de menor tamaño (cooperativas de ahorro y crédito, ONG o asociaciones que operan crédito, e incluso financieras), particularmente aquellas que manejan microfinanzas, ya que éstos son en gran medida diferentes a los que tradicionalmente aplica la banca.

Un ejemplo de lo dicho es la importancia y el peso que normalmente tiene en una adecuada evaluación de este tipo de entidades la realización de visitas para conocer sus oficinas y sucursales, el entorno geográfico y social en el que se ubican, breves entrevistas con sus funcionarios y personal, el conocimiento de algunos de sus clientes y la apreciación de la forma de prestación de los servicios y de atención, entre otros.

De tal manera que en la práctica, asignar a una administradora bancaria la función de evaluación, calificación y seguimiento de operadoras de microfinanzas de primer piso ha devenido en una fuerte barrera de acceso a los fondos, los cuales permanecen con un bajo nivel de utilización, más allá de la voluntad y orientación con los que fueron constituidos.

La constitución y funcionamiento de una Unidad Técnica integrada por personal que no es propio de la entidad bancaria administradora del fondo, y que debe ser altamente calificado en microfinanzas, conocedor a profundidad de las características y condiciones de gobernabilidad,

administración y operación de entidades financieras no bancarias, particularmente de aquellas dedicadas a las microfinanzas, permite resolver este obstáculo.

Por otro lado, la conformación de una Unidad Técnica específica, dentro de la propia estructura autónoma del fideicomiso, y bajo la dirección y supervisión del Directorio, permite contar con una instancia técnica que pueda alcanzar alta calidad, agilidad, flexibilidad y eficiencia, que muy difícilmente puede ser lograda si esta función la realiza alguna entidad pública, sujeta a procedimientos más burocráticos.

La UAT así concebida es una instancia muy pequeña, probablemente integrada por no más de tres personas: un especialista en microfinanzas, con experiencia en el análisis y evaluación de entidades operadoras de primer piso; un técnico de apoyo y una secretaria-asistente.

5.3 Sistema de operación del fondo

5.3.1 Aspectos generales

El sistema de operación del fideicomiso, como fondo de segundo piso, considera los siguientes aspectos generales:

- a) Está orientado fundamentalmente a operadoras privadas de servicios financieros; no parece pertinente que entidades públicas, incluidos los bancos estatales, hagan uso de estos fondos, ya que ellos disponen de sus respectivos presupuestos y asignaciones provenientes del estado.
- b) Adicionalmente hay que recordar que el objetivo central del fondo es promover y facilitar la expansión y consolidación de la oferta y el mercado de servicios de las microfinanzas, y que uno de los principios que orienta este diseño es que la acción gubernamental debe orientarse a facilitar el desarrollo eficiente y eficaz del mercado, y no a actuar en él como entidad de primer piso.
- c) El fondo operará a partir de solicitudes presentadas por las operadoras de servicios financieros de primer piso interesadas en acceder al fondo. Al respecto cabe mencionar que en los Términos de Referencia de la consultoría se establecía el diseño de mecanismos concursables de operación (como licitaciones, subastas, concursos de oferta, etc.); sin embargo, dada la muy escasa oferta de servicios de microfinanzas en Panamá, resulta poco pertinente establecer para los primeros años de funcionamiento, sistemas concursables, pues se constituirían en una barrera para el acceso de un número amplio de operadoras, que es lo que se aspira.

En la medida en que el fondo logre la ampliación sustantiva del número de operadoras de servicios de microfinanzas de primer piso en Panamá, así como su expansión y consolidación, podrá pensarse a futuro en la incorporación de este tipo de mecanismos concursables, cuya finalidad es racionalizar la asignación de recursos hacia aquellas operadoras con mejores condiciones de consolidación, o a aquellas con atención a sectores geográficos, poblacionales o económicos específicos.

- d) Actualmente existen cuatro tipos de instituciones operadoras de servicios financieros de primer piso: (i) entidades bancarias, entre las que están los bancos de microfinanzas; (ii) empresas financieras; (iii) cooperativas de ahorro y crédito y cooperativas de servicios múltiples que disponen de servicios de ahorro y crédito; y (iv) organizaciones privadas sin fines de lucro (ONG y asociaciones).

El fondo también deberá estar abierto para nuevas formas institucionales que puedan establecerse o aparecer como operadoras de servicios financieros de primer piso.

5.3.2 Criterios de elegibilidad de las operadoras

Para el acceso de las operadoras de primer piso al fondo se deben considerar los siguientes criterios de elegibilidad:

- a) Demostrar una experiencia mínima de 2 años en el manejo de crédito o de cualquier tipo de servicios financieros (no necesariamente de microcrédito o microfinanzas).²⁵
- b) Contar con personería jurídica y autorización de funcionamiento debidamente actualizadas, y conforme a las normas pertinentes al tipo de institución.
- c) Presentar estados financieros actualizados, suscritos por un contador autorizado.
- d) Disponer de registros actualizados de sus instancias directivas, inscritos conforme a las normas pertinentes al tipo de institución.

El establecimiento de estos requisitos de elegibilidad permite garantizar una base mínima de experiencia, legalidad e institucionalidad, sin que represente una barrera de acceso. Sólo aquellas operadoras que cumplan con estos requisitos de elegibilidad pasarán a la fase de calificación.

5.3.3 Criterios de calificación de las operadoras

Una vez calificada la elegibilidad de las operadoras, debe procederse a la evaluación y precalificación de las mismas, tomando en cuenta los siguientes criterios principales:

- a) Su tamaño, medido por los activos totales, la cartera de crédito y el patrimonio.
- b) La calidad de la cartera de créditos, medida a partir de la cartera en riesgo desagregada por antigüedad.
- c) El nivel de apalancamiento financiero (la relación entre los pasivos totales y el patrimonio).

²⁵ Para entidades con menor experiencia en el manejo de servicios financieros se recomienda que primero puedan acceder a algunos de los servicios del Programa de Fomento y Fortalecimiento de Operadoras de Microfinanzas, que permitan garantizar una base mínima de conocimiento, capacidad y asistencia técnica para acceder al financiamiento del fondo. Eventualmente, en función de la evaluación de esta base mínima, se podría flexibilizar este requisito de años de experiencia para nuevas operadoras.

- d) El nivel de sostenibilidad financiera (ingresos totales vs. costos totales); para ello será necesario disponer de información desagregada por ingresos y costos operacionales e ingresos y costos no operacionales.

En el caso de entidades que no sólo operan servicios financieros, será necesario disponer de información financiera del conjunto de la institución, pero también información desagregada que permita identificar los ingresos y costos propios de los servicios financieros.

- e) El grado de especialización en microfinanzas, evaluado a partir del nivel de la incorporación y aplicación de enfoques, conceptos, tecnologías, procesos, instrumentos y recursos humanos específicos de las microfinanzas.
- f) La gobernabilidad: por un lado se tendrá que evaluar a la luz de las exigencias, normas y regulaciones propias de cada tipo de institución, y por otro lado a partir de sus propios estatutos y normas internas, sus instancias directivas y de gobierno, constitución, potestades y funciones, miembros, calidad y regularidad de funcionamiento.

Como complemento de la gobernabilidad deberá evaluarse una base mínima de documentación exigida por la ley, como registros tributarios, patronales, etc., que sean aplicables a cada tipo de entidad.

- g) Nivel de experiencia y cumplimiento en la utilización de pasivos, especialmente de aquellos orientados al financiamiento de la cartera de crédito.
- h) Calidad del sistema contable, del sistema de registro y control de cartera, y de los estados financieros.
- i) Perspectivas de crecimiento y evolución de la operadora, evaluada a partir de sus planes estratégicos y planes de negocios.
- j) Aspectos relacionados con la calidad, accesibilidad e impacto social actual y potencial de la entidad, evaluados principalmente a partir de: (i) la ubicación y cercanía geográfica con sus usuarios o clientes; (ii) las metodologías y modalidades de crédito utilizadas por la entidad; (iii) las condiciones y requisitos de sus servicios, especialmente de crédito; (iv) el grado efectivo de participación de los socios o asociados en las decisiones y la gestión, cuando sea aplicable (asociaciones, cooperativas); (v) el nivel de vulnerabilidad o grado de exclusión de la población atendida: por género, edad, nivel de pobreza, zona geográfica, grupo étnico, tipo de actividad, etc.; y (vi) la aceptación y arraigo local de la entidad.

Con base en este conjunto de criterios y aspectos de evaluación puede desarrollarse un sistema de calificación, e inclusive de scoring, a partir de la parametrización de cada uno de los aspectos incluidos y el establecimiento de un sistema de puntuación y ponderación.

Sin embargo, se recomienda durante los primeros años operar con un método de calificación basado en una evaluación cualitativa y cuantitativa de visión general apreciativa, que permita integrar y valorar de manera flexible los distintos aspectos señalados. De este modo nuevamente se recurre a una propuesta que represente las menores barreras de acceso, dado

el limitado número de operadoras actuales y la necesidad de fomentar su ampliación y diversificación.

Al respecto, vale incluir dos consideraciones:

- Con frecuencia el apoyo a entidades que prestan servicios de microfinanzas (o que tienen un serio interés en hacerlo) a través de financiamientos reembolsables de segundo piso exige una actitud de “apuesta”; es decir, a partir de la apreciación y valoración de factores cualitativos como el arraigo local, el compromiso institucional, la responsabilidad y seriedad, así como el tipo de población a la que está atendiendo o pretende atender, se puede evaluar en una entidad operadora una importante potencialidad para la prestación de servicios de microfinanzas, y/o un impacto potencial favorable en sus usuarios o clientes.

Sin embargo, la evaluación técnica o financiera de estas entidades puede no alcanzar parámetros relativamente altos de solidez, eficiencia y desempeño, e incluso en ocasiones mostrar algunas debilidades.²⁶

El instrumento de evaluación y calificación que se propone, en el marco del objetivo de fomento al desarrollo y diversificación de las operadoras, debe ser capaz de valorar esta potencialidad, y permitir el acceso al financiamiento de segundo piso en condiciones adecuadas a las características, tamaño y capacidad de manejo de la entidad. Es decir, debe adoptar una postura de “asunción de riesgos”.

Es totalmente cierto que esto implica un margen mayor de discrecionalidad en la evaluación y calificación de las operadoras, por la incorporación de variables cualitativas con mayor grado de subjetividad, lo cual representa un menor nivel de “neutralidad e imparcialidad” en la calificación. A pesar de ello, frente a la disyuntiva de optar entre el riesgo de levantar barreras de acceso y el riesgo derivado de una mayor discrecionalidad, el objetivo del fondo inclina a recomendar el segundo riesgo, al menos para los primeros años.

- En relación con la posibilidad de desarrollar a futuro un sistema de calificación basada en un esquema de puntuación y ponderación de factores (“scoring”), una buena base puede ser la sistematización y análisis de la experiencia de calificación flexible de los primeros años, contrastada con la información real de comportamiento de pagos de las distintas operadoras que han accedido a los recursos del fondo.

De todos modos, un sistema de calificación tipo “scoring” deberá desarrollar varios esquemas de puntuación y ponderación de factores, adecuados a una tipología o segmentación de entidades operadoras, a partir de características como naturaleza institucional, tamaño, años de experiencia y tipo de población a la que atiende, entre las principales.

²⁶ Nuevamente estas consideraciones, y riesgos financieros que podrían derivarse de ellas, se vuelven más manejables al disponer de un conjunto de instrumentos de apoyo como los establecidos en el Programa de Fomento y Fortalecimiento de Operadoras de Microfinanzas, complementario al fondo de financiamiento de segundo piso.

5.3.4 Sistema de asignación de los recursos

El sistema de asignación de los recursos a las operadoras funcionará con el concepto de línea de crédito. Este concepto implica:

- a) A partir de la evaluación y calificación de las operadoras, se establece para cada una de ellas un “cupo” o monto máximo de endeudamiento con el fideicomiso.
- b) Este cupo puede ser utilizado de una sola vez (mediante un sólo desembolso), o a través de varios desembolsos parciales. El desembolso total o parcial (varios desembolsos) de la línea de crédito puede responder a la solicitud de la operadora, o puede constituir una condición establecida por el Directorio en la aprobación de la línea de crédito.
- c) Los pagos de capital de los desembolsos realizados por las operadoras restituyen el monto de la línea de crédito.

El sistema de asignación de recursos como líneas de crédito ofrece las siguientes ventajas:

- Permite mayor agilidad en el uso de los fondos, pues una vez aprobada la línea de crédito y formalizado el contrato respectivo, ya no es necesaria la aprobación del Directorio para la realización de cada desembolso a la operadora.
- Posibilita un manejo eficiente del fondo por parte de las operadoras, ya que pueden solicitar los desembolsos de acuerdo a su necesidad y demanda efectiva, programada o planificada para periodos relativamente cortos, lo cual implica menor costo financiero de los recursos del fondo para ellas.
- Facilita un mejor manejo prudencial del riesgo por parte del fideicomiso (la UAT y el Directorio) frente a operadoras con menor grado de consolidación técnica, financiera o institucional, ya que al tener la facultad de establecer desembolsos parciales de la línea, pueden condicionar los siguientes desembolsos al cumplimiento de determinadas condiciones.

Esto es posible sin perder eficiencia y agilidad, ya que el cumplimiento de dichas condiciones puede ser verificado por la UAT, sin que se requiera una nueva resolución del Directorio. Será suficiente que la UAT notifique a la administradora y suministre los soportes que evidencien el cumplimiento de las condiciones establecidas para que se viabilicen los siguientes desembolsos a las operadoras.

A fin de garantizar la disponibilidad de una historia de pagos que constituya referencia y permita la evaluación del cumplimiento de reembolso de las operadoras, se debe establecer la condición de que, una vez que una operadora ha utilizado su línea de crédito en un porcentaje igual o superior al 80%, no podrá solicitar nuevos desembolsos hasta haber liberado (a través de los pagos correspondientes) al menos el 60% de la línea aprobada.

Para utilizar nuevamente el cupo disponible de su línea de crédito, a la condición mencionada en el párrafo anterior hay que agregar de manera indispensable la de un historial de cumplimiento puntual de los pagos por parte de la operadora.

Para lograr una utilización adecuada de los recursos del fondo, se puede establecer un plazo para la utilización inicial de la línea de crédito aprobada; este plazo podría ser de 6 meses. Con ello, se permite a la administradora planificar y manejar con mayor flexibilidad y eficiencia los saldos de caja para optimizar las inversiones y lograr mayores ingresos para el fondo.

Para el establecimiento de las recuperaciones de los desembolsos de la línea de crédito a las operadoras podrían aplicarse uno de los dos siguientes mecanismos: (i) para cada desembolso se establece una tabla de amortización específica; o (ii) al final del plazo de utilización inicial de la línea se calculan los intereses devengados de cada uno de los desembolsos, y se consolidan en una sola tabla de amortización. Esta segunda opción presenta la ventaja de simplificar y reducir el número y frecuencia de los pagos de las operadoras al fondo, con beneficio y mayor eficiencia tanto para la administración del fideicomiso cuanto para las propias operadoras.

Es importante señalar también que el sistema de línea de crédito debe considerar la posibilidad de revisión y recalificación de los cupos aprobados para las operadoras, cuando las condiciones de funcionamiento y los factores de evaluación inicial de las operadoras hayan cambiado de manera sensible.

La revisión y recalificación de las líneas de crédito de las operadoras podría darse a solicitud de ellas, o podría constituir una iniciativa de la UAT, a partir del seguimiento técnico. En este último caso la recalificación podría ser para ampliar el cupo, pero también para reducirlo, dependiendo de la evaluación de la UAT.

5.3.5 Condiciones de los financiamientos

Montos:

Para la definición del monto de la línea de crédito a las operadoras se considerarán los siguientes factores centrales:²⁷

- a) El monto de la cartera, y complementariamente el monto de los activos totales; de manera referencial se sugiere considerar un máximo del 50% del monto de la cartera activa y un máximo del 40% de los activos totales.
- b) El monto del patrimonio; de manera referencial se sugiere considerar un monto máximo no superior a 2,5 veces el patrimonio.
- c) El nivel de apalancamiento financiero; podría considerarse hasta un máximo de entre 5 y 9 veces el patrimonio, dependiendo del tipo de entidad.

²⁷ Los porcentajes y proporciones que se mencionan en relación con estos factores deben ser considerados efectivamente referenciales, ya que se basan en parámetros establecidos para la realidad de las entidades de microfinanzas de otros países de Latinoamérica. La definición de los parámetros para estos factores en el caso del fideicomiso propuesto requieren de un trabajo específico de recopilación y análisis de información propia de los distintos tipos de operadoras de servicios financieros de primer piso en Panamá.

- d) La capacidad instalada de la operadora, medida como el margen de crecimiento de cartera sin el requerimiento de incorporación significativa de recursos adicionales (personal, equipamiento, instalaciones, etc.); es decir, sin incremento sensible de costos fijos.

Es importante señalar que la definición de parámetros específicos para una aplicación válida de estos factores requiere que se desarrolle una tipología o segmentación de entidades operadoras, a partir de características como naturaleza institucional, tamaño, años de experiencia y tipo de población a la que atiende, entre las principales. No se recomienda operar con parámetros únicos para todas las entidades, pues nuevamente se corre el riesgo de levantar barreras de acceso o factores de “castigo” para algunas operadoras más pequeñas o menos consolidadas.

También resulta necesario incorporar un margen de flexibilidad y discrecionalidad en los resultados cuantitativos de la aplicación de estos parámetros (probablemente no mayor al 20% hacia arriba o hacia abajo), que permita ponderar los factores cualitativos favorables o desfavorables de la evaluación y calificación. Este margen discrecional le correspondería a la UAT en la propuesta de las líneas de crédito, y al Directorio en las resoluciones sobre las líneas.

Plazos y formas de pago:

En relación con las condiciones de plazo y forma de pago de los financiamientos se propone considerar: (i) plazos totales de entre 3 y 5 años; (ii) períodos de gracia de 6 meses hasta un año, con pago semestral de intereses; y (iii) pagos semestrales de capital e intereses luego del período de gracia.²⁸

Los principales aspectos a tomar en cuenta para establecer el plazo para cada caso serán: el monto del financiamiento (de la línea o de la consolidación de desembolsos), el flujo de caja, la rotación del capital de trabajo o de la cartera de créditos de la operadora, y la estabilidad o solidez de la misma (riesgo temporal).

Dentro de este marco, las operadoras tendrán libertad de solicitar los plazos y formas de pago que consideren más adecuadas o pertinentes, a fin de que puedan optimizar el manejo de sus flujos de caja y sus costos financieros.

En el mismo sentido, el fondo debe estar abierto a aceptar pre-cancelaciones totales o parciales de los financiamientos por parte de las operadoras, sin ningún castigo o comisión.

Costos financieros:

Los recursos del fondo deben tener un costo financiero para las operadoras, establecido a partir de algunas de las tasas referenciales del sistema financiero panameño que se publican y difunden periódicamente. Podría tratarse de la tasa pasiva referencial promedio ponderada de los depósitos a plazo fijo a 720 días.

²⁸ Se recomienda que la reglamentación específica que se establezca permita un margen de flexibilidad al respecto, de tal manera que eventualmente sea posible considerarse otras formas de pago, como amortizaciones crecientes de capital, cuando determinados procesos de desarrollo o consolidación de algunas operadoras lo justifique.

En relación con la tasa de interés se recomienda que ésta si sea única para todas las operadoras, pues constituye un factor de base para la transparencia y equiparación de condiciones de competencia y competitividad entre las operadoras.²⁹

Aunque ya en las políticas y principios está mencionado, se reitera en este punto que el acceso a los fondos del fideicomiso no debe representar ningún tipo de condicionamiento respecto de las tasas de interés, comisiones y otros cargos y costos que las operadoras de primer piso establezcan a sus clientes o usuarios finales.³⁰

Esta consideración debe entenderse como extensiva a todo tipo de otros posibles condicionamientos, que no sean totalmente voluntarios, en relación con los usuarios a ser atendidos, las condiciones de los servicios de las operadoras, las metodologías a utilizarse, los sectores geográficos de cobertura, los requisitos y criterios de calificación, etc.

De lo contrario se introducen elementos que atentan contra la base del riesgo propio y total de las operadoras en la utilización de los fondos del fideicomiso, y se abre una puerta muy riesgosa a posibles direccionamientos, presiones, manipulaciones, e incluso corrupción.

Garantías:

Las operadoras de primer piso deberán otorgar al fideicomiso garantías por el uso de las líneas de crédito. Una vez más, el criterio orientador es que la exigencia de garantías sea muy flexible respecto al tipo y combinación de las mismas, a fin de que no representen barreras de acceso.

Se trata de requerir las mayores garantías posibles, siempre que estén al alcance de las operadoras y no impliquen un incremento sustantivo del costo financiero o de transacción de los financiamientos del fondo.

Se sugiere considerar al menos las siguientes:

- endoso de la cartera de crédito (pagarés o documentos de derecho de cobro que respalden los créditos de las operadoras a sus usuarios o clientes), como una de las principales; en algunos casos será posible hacerlo con mecanismos más complejos (cartera seleccionada tipo A que a su vez esté respaldada por garantías reales, certificación de una auditora externa respecto de los pagarés o documentos de derecho de cobro), pero en otros casos se deberá aceptar métodos más sencillo como la certificación de la gerencia y de algún miembro de las instancias directivas.
- Hipotecas y prendas sobre bienes muebles e inmuebles de la operadora
- Aavales personales de los principales ejecutivos y directivos de las entidades operadoras³¹

²⁹ Esta política es válida para el fondo general del fideicomiso, que es abierto. La eventual constitución de sub-fondos direccionados hacia poblaciones meta específicas podrían establecer políticas diferentes al respecto.

³⁰ Si resulta interesante en cambio considerar la posibilidad de establecer como condición que las operadoras que utilicen los fondos del fideicomiso se comprometan a hacer pública, y a difundir entre sus clientes, sus tasas activas efectivas, con un método homologado para todas que podría ser el de la tasa interna de retorno.

³¹ Este tipo de garantías no debería exceder del 15% del monto total de los desembolsos, pues aunque funciona como la expresión de un fuerte compromiso de estas personas con el manejo de la institución, transgrede el principio

- Cartas de garantía bancarias o de entidades internacionales que brindar garantías
- Pólizas de seguros sobre la cartera, sobre bienes muebles o inmuebles, etc.

En general, el valor exigible de garantías no debería ser mayor al monto total de capital de los financiamientos desembolsados a las operadoras, más el conjunto de los intereses a pagarse, pudiendo incluso en determinados casos limitarse al monto total de capital. La valoración de las garantías presentadas por las operadoras no debe ser un motivo de “castigo” a aquellas que no representen en términos tradicionales garantías reales y de fácil ejecución.

Al respecto es importante mencionar que no resulta pertinente considerar como parte de las garantías que pueda presentar una operadora para acceder al fondo, el mecanismo de garantía considerado en el Programa de Fortalecimiento para Operadoras de Primer Piso, pues el objetivo de éste es apoyar a las operadoras en el acceso a otras fuentes de financiamiento. Siendo parte de una misma estrategia, no parece razonable que el Programa de Fortalecimiento para Operadoras de Primer Piso emita garantías para respaldar el acceso a los fondos del Sistema de Financiamiento de segundo piso.³²

5.3.6 Proceso de operación

Para la operación de las líneas de crédito del fondo se plantea de manera esquemática el siguiente proceso:

- a) Las operadoras interesadas solicitan financiamientos al fondo, presentando la documentación necesaria que permita calificar su elegibilidad.
- b) La UAT verifica la elegibilidad de la operadora, le solicita la documentación pertinente para la evaluación, realiza dicha evaluación, pre-califica a la operadora, propone la línea de crédito que considere adecuada, incluyendo la propuesta de garantías, y la presenta para el análisis y resolución del Directorio.³³
- c) El Directorio analiza y resuelve sobre la calificación de la operadora y sobre la línea de crédito para ella.
- d) Con la resolución del Directorio, la administradora prepara y firma, conjuntamente con la operadora, los documentos de formalización del contrato de línea de crédito, incluyendo las garantías pertinentes.
- e) La operadora solicita el desembolso a la administradora
- f) La administradora prepara la documentación de formalización del desembolso, y la firma, conjuntamente con la operadora. Realiza el desembolso a la operadora. Si la línea de va a

de responsabilidad limitada de la persona jurídica, y resulta una presión muy fuerte sobre el patrimonio personal de los avales.

³² A propósito, es pertinente mencionar en el mismo sentido que las operadoras de primer piso que tomen recursos del Sistema de Financiamiento de Segundo Piso deberían estar restringidas en el uso de las garantías de primer piso que actualmente está emitiendo AMPYME, a través del PROFIPYME, para las micro y pequeñas empresas.

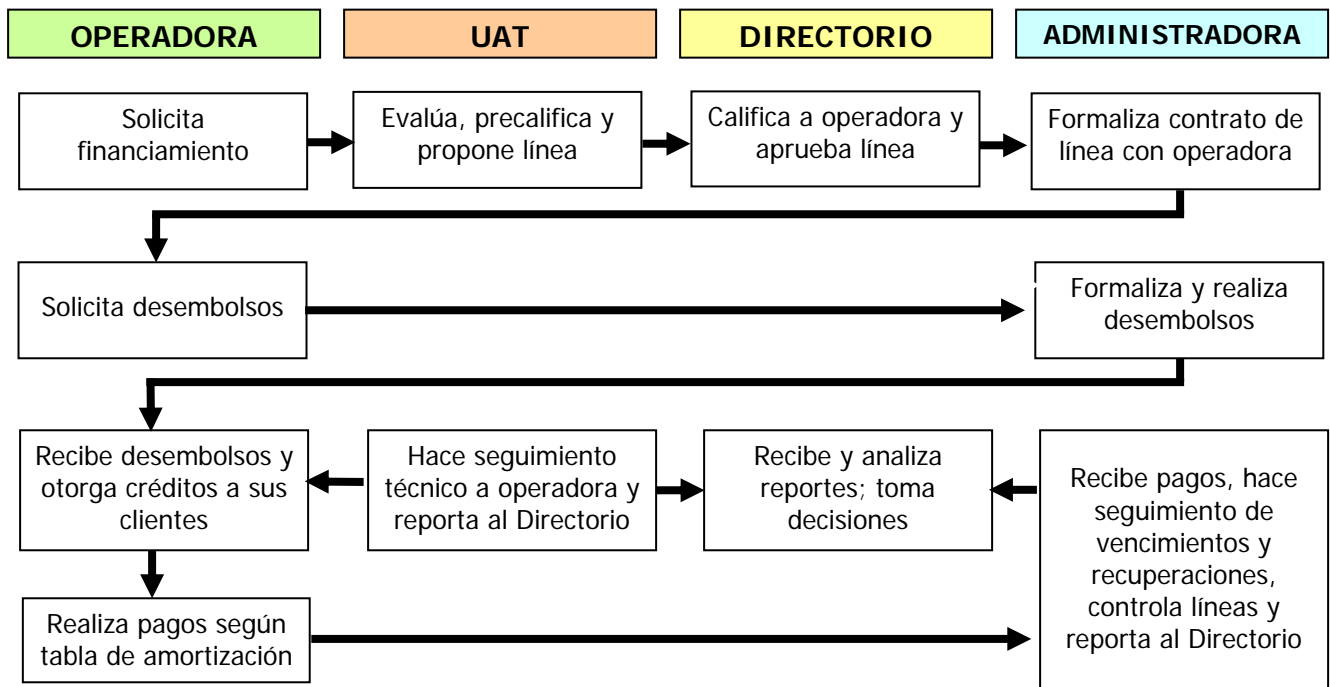
³³ Es fundamental que, como parte del proceso de evaluación, el personal de la UAT realice una (o más) visita(s) de verificación y conocimiento a las oficinas de la operadora, para poder relevar factores cualitativos de evaluación.

utilizar con más de un desembolso, los pasos e) y f) se repiten tantas veces como desembolsos se realicen.

- g) La operadora recibe los desembolsos del fondo, y los utiliza para otorgar créditos a sus usuarios o clientes, y recibiendo de ellos los pagos correspondientes.
- h) La UAT realiza el seguimiento técnico a las operadoras que han tomado recursos del fondo, mientras mantengan saldos deudores con el fondo; prepara y envía reportes al Directorio. Estos seguimientos deben incluir también procedimientos de retroalimentación de información y opinión a las operadoras.
- i) Las operadoras realizan los pagos o reembolsos a la administradora, de acuerdo con las tablas de amortización respectivas.
- j) La administradora recibe los pagos, controla los vencimientos y las recuperaciones de las operadoras, hace el seguimiento en caso de atrasos, y controla la utilización de las líneas de crédito; prepara y envía reportes al Directorio.
- k) El Directorio recibe reportes e informes de la UAT y de la administradora, los analiza, y toma las decisiones que crea necesarias. A partir del análisis, y si lo considera pertinente, adopta ajustes y mejoras a los reglamentos y procedimientos de operación del fondo.

El siguiente gráfico muestra el esquema del proceso operativo propuesto:

GRAFICO No. 4
ESQUEMA DEL PROCESO DE OPERACIÓN DE LAS LÍNEAS DE CRÉDITO



5.4 Mecanismos de seguimiento, control y monitoreo

Como se ha señalado en el proceso, el mecanismo de seguimiento, control y monitoreo está a cargo de la UAT y la administradora como unidades operativas, y del Directorio como instancia de análisis y decisión.

La administradora debe realizar el seguimiento y reportar al menos sobre lo siguiente:

- a) Los contratos de líneas de crédito suscritos.
- b) Los desembolsos formalizados y realizados, y el nivel de utilización de las líneas de crédito.
- c) La situación de la cartera de crédito de las operadoras: número y saldos de las operaciones vigentes, amortizaciones por vencer, recuperaciones recibidas, y pagos vencidos. De ser el caso, pone a consideración del Directorio acciones y medidas para la recuperación de los pagos vencidos.
- d) Los movimientos de caja del fondo (aportes, desembolsos, inversiones, recuperaciones, gastos y rendimientos), así como el saldo de caja.
- e) Inversiones: montos invertidos, recuperación de inversiones, saldos, y rendimientos.
- f) Balance general y estado de resultados del fondo (estado de pérdidas y ganancias)
- g) Flujos de caja proyectados

La UAT deberá reportar al menos lo siguiente:

- a) Solicitudes presentadas por las operadoras y calificaciones de elegibilidad
- b) Evaluaciones y precalificaciones realizadas y sus resultados; líneas de crédito propuestas.
- c) Seguimientos técnicos realizados a las operadoras y sus resultados

Para el seguimiento a las operadoras, se les solicitará que entreguen al fondo de manera periódica los siguientes reportes:

- a) Estados financieros (Balance General y Estado de Resultados); cuando la operadora realice otras actividades diferentes a las microfinanzas, deberá entregar estados financieros generales y específicos de la actividad de microfinanzas
- b) Reportes de cartera: número de créditos otorgados, montos otorgados, capital recuperado, clientes y créditos en cartera, saldo de cartera, estado de la cartera de crédito (cartera en riesgo) desagregado por antigüedad.
- c) Reporte cualitativo de microfinanzas: avances, crecimiento, cobertura, segmentos de clientes, productos y servicios, dificultades, infraestructura y personal, tecnología, etc.

El seguimiento técnico de la UAT a las operadoras deberá incluir visitas a las oficinas de éstas; deberá permitir la validación de la información de los reportes enviados por ésta, así como la apreciación y análisis cualitativo de su situación y evolución.

Un tema complejo del seguimiento a las operadoras es el relacionado con el adecuado uso de los fondos del fideicomiso, así como la evaluación respecto de si efectivamente la entidad está manejando una cartera de microcréditos.

Esta complejidad deviene de dos aspectos:

- Resulta muy poco eficiente y apropiado tratar de verificar si los fondos del fideicomiso son efectivamente utilizados en microcréditos a través del control de cada uno de los créditos individuales que otorguen las operadoras. El enfoque es que una vez desembolsados los fondos a la operadora, se agregan a los que ésta ya está manejando, sin la exigencia de diferenciación alguna en su uso, pues se trata de incrementar su disponibilidad financiera.
- Por otra parte, resulta también difícil establecer, a partir de parámetros cuantitativos objetiva y fácilmente verificables, una definición homogénea, única y no limitante, de lo que es un microcrédito y lo que no es.³⁴

Asumiendo esa complejidad, se proponen como elementos para evaluar la adecuada orientación de los fondos otorgados por el fideicomiso los siguientes:

- a) La verificación de que la cartera de microcrédito de las operadoras haya aumentado en un monto al menos equivalente a los desembolsos realizados por el fondo.
- b) La disminución o sustitución de pasivos de otras fuentes que hayan estado financiando la cartera de microcréditos de la operadora, por un monto al menos equivalente a los desembolsos realizados por el fondo.
- c) Una combinación de estos dos movimientos (crecimiento de la cartera y/o disminución o sustitución de pasivos), por un monto al menos equivalente a los desembolsos realizados por el fondo.
- d) La verificación de que al menos el 70% del saldo de la cartera y al menos el 85% del número de créditos activos corresponden a operaciones de hasta B/. 5.000.³⁵

³⁴ Por esta razón, el documento de diseño del fondo no incorpora una definición explícita de los clientes o usuarios finales (MYPE) a ser atendidos por las operadoras con los recursos del fideicomiso, ni condiciones específicas de los créditos a ser otorgados por ellas.

³⁵ Los porcentajes y el monto que se mencionan deben ser considerados referenciales; la definición de los parámetros específicos requieren de un trabajo de recopilación y análisis de información propia de las operadoras de servicios financieros de primer piso en Panamá.

5.5 Dimensión del fondo, proyecciones financieras y sostenibilidad

Se asume un horizonte de 5 años para estimar la dimensión del fondo y realizar las proyecciones financieras y de sostenibilidad.

5.5.1 Demanda, dimensión y requerimiento de fondos

Para estimar la demanda, la dimensión del fondo y el monto de los recursos requeridos, se considera:

- a) Una estimación de crecimiento de las carteras de las operadoras especializadas en microfinanzas que actualmente existen³⁶; de acuerdo con las consultas realizadas, se asume un crecimiento del 32% para el primer año, decreciente hasta terminar en 24% en el quinto año. Así mismo, se asume que del incremento de las carteras de cada año, el 70% constituye demanda sobre el fondo, decreciendo para los siguientes años hasta terminar en 50% al año 5.
- b) La incursión de nuevas operadoras en microfinanzas; se considera un promedio de 3 nuevas operadoras en microfinanzas por año, diferenciando entre entidades medianas y pequeñas. Esto incluye a operadoras de servicios financieros que actualmente no realizan microfinanzas, a entidades que no han estado brindando servicios financieros, y a nuevas entidades que se constituyan para operar microfinanzas.

Para estimar la demanda de estas operadoras se sigue el mismo método que para las especializadas: un incremento anual de sus carteras de 60% para el primer año, disminuyendo hasta el 30% al quinto año, y una demanda sobre el fondo del 80% del crecimiento de las carteras el primer año, que disminuye hasta el 60% al quinto año.

La demanda anual estimada de esta manera se distribuye como colocaciones mensuales iguales durante los 12 meses de cada año.

La estimación considera por tanto la incorporación de un total de 25 operadoras como usuarias del fondo, de acuerdo con el siguiente desgagado por tipo y por año:

**CUADRO No. 5
ESTIMACIONES DE INCORPORACIÓN DE OPERADORAS POR AÑO**

TIPO DE ENTIDAD	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	AÑO 5	TOTAL
Especializadas	10					10
No especializadas	2	1	2	1	2	8
Nuevas	2	1	2	1	1	7
TOTAL	14	2	4	2	3	25

Utilizando el método indicado para la estimación de los montos de financiamientos que estas operadoras demandarían al fondo, se llega a un total de B/. 31,1 millones; el desgagado de esta demanda por tipo de entidad operadora y por año se muestra en el siguiente cuadro:

³⁶ Se trata de las 9 entidades que integran REDPAMIF más Mi Banco.

CUADRO No. 6
ESTIMACIONES DEL MONTO DE DEMANDA DE LAS OPERADORAS POR AÑO
(en miles de B/.)

TIPO DE ENTIDAD	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	AÑO 5	TOTAL
Especializadas	3.800	4.400	4.500	5.100	5.500	23.300
No especializadas y nuevas	500	800	1.900	1.600	3.000	7.800
TOTAL	4.300	5.200	6.400	6.700	8.500	31.100

- c) Como parámetros generales se establece un plazo total de los financiamientos de 5 años para las especializadas (por demandar montos mayores) y de 4 años para las nuevas, con un año de gracia para todas, pagos semestrales de interés durante el primer año, y semestrales de capital más interés a partir del tercer semestre.

Debido a la rotación de los recursos del fondo, así como a los rendimientos del mismo, el monto total requerido para cubrir esta demanda es de B/. 20,3 millones: B/. 4,4 millones para el primer año, B/. 4,7 para el segundo, B/. 4,6 para el tercero, B/. 3,3 para el cuarto B/. 3,3 para el quinto año.

La cartera activa alcanza B/. 4,3 millones al final del primer año, B/. 9,2 millones al final del segundo, B/. 14,1 millones al final del tercero, B/. 17,7 millones al final del cuarto, y B/. 21,4 al final del quinto año.

5.5.2 Estimaciones de sostenibilidad

Para estimar la sostenibilidad del fondo se han considerado las siguientes fuentes y usos:

- a) Como ingresos (ganancias): (i) los rendimientos financieros de la cartera de crédito a las operadoras, a una tasa del 5% anual sobre saldos, y (ii) los rendimientos financieros de inversiones realizadas con los saldos de caja del fondo, a una tasa promedio del 3,5% anual.
- b) Como gastos y costos: (i) los costos de gestión de la administradora, como una comisión del 1% anual del patrimonio del fondo, pagadera mensualmente; (ii) los costos de funcionamiento de la UAT y el Directorio, calculando un equipo de 3 personas, gastos de servicios e insumos, costos de visitas de evaluación y seguimiento, y un costo mensual de las reuniones del Directorio: un promedio de B/. 5.100 mensuales; y (iii) una provisión para incobrables del 0,8% anual, calculado mensualmente sobre cartera activa.

Se asume en principio que los recursos aportados al fondo no devengan ningún costo financiero.

Con estos parámetros, las proyecciones financieras arrojan un ingreso por intereses de cartera de B/. 2,6 millones y por inversiones de B/. 0,3 millones, lo que suma un total de B/. 2,9 millones en los 5 años.

Los costos de la administradora representan B/. 0,6 millones, los costos de funcionamiento de la UAT y el Directorio B/. 0,3 millones y el costo de provisión de incobrables B/. 0,5 millones, dando un total de costos de B/. 1,4 millones para los 5 años.

La comparación de ingresos y costos permite apreciar que el funcionamiento del fondo no sólo es holgadamente sostenible en los términos planteados, sino que incluso existe un amplio margen de capitalización, que al final de los 5 años alcanza la suma de B/. 1,5 que representa una rentabilidad del 7,4% sobre los montos aportados, equivalente al 1,5% anual.

A pesar de lo señalado, y asumiendo la posibilidad de resultados de sostenibilidad menores a los calculados, cabe reiterar que, siendo un fondo de fomento de las microfinanzas, y existiendo un escaso desarrollo y diversificación de la oferta, el fideicomiso deberá estar dispuesto a asumir riesgos en la calificación y otorgamiento de recursos a las operadoras, incluyendo a las de menor tamaño y grado de consolidación, así como a nuevas operadoras sin mayor experiencia en microfinanzas e incluso en servicios financieros.

Esto significa que no se puede descartar la posibilidad de que se presenten dificultades en algunas de estas operadoras, y que estas dificultades impliquen incluso créditos no recuperables por parte del fideicomiso; es decir, pérdidas de cartera, que pudieran ser superiores a las estimadas.

De esta manera, la exigencia de la plena sostenibilidad financiera del fondo no debe considerarse una meta indispensable durante sus primeros años; conforme se logre el objetivo de ampliar de manera significativa la oferta de servicios de microfinanzas en Panamá (en cobertura, masificación, número de entidades y diversificación, etc.), el fideicomiso deberá ir asumiendo de manera más rigurosa la exigencia de su sostenibilidad.

Esto resultará importante no sólo para garantizar la preservación y crecimiento de los fondos, sino incluso para poder atraer recursos en condición de inversión, lo que significa incorporar en los parámetros de sostenibilidad el reconocimiento de una retribución financiera (tasa de interés) para los fondos aportados (o para parte de ellos), y/o una rentabilidad de dichos fondos.

VI. PROGRAMA DE FOMENTO Y FORTALECIMIENTO DE LAS MICROFINANZAS

6.1 Descripción general del programa

Se plantea un programa de Fomento y Fortalecimiento de las Microfinanzas en Panamá liderado por AMPYME, que apoye el desarrollo de capacidades en los operadores, así como también el impulso para que otras entidades incursionen en el mercado, con el fin de ampliar la oferta de microfinanzas en el país.

En la experiencia latinoamericana, los estados han realizado importantes inversiones desde la década de los años 80, para la expansión y desarrollo del mercado de las microfinanzas y la multiplicación de agentes en el mismo. Las inversiones en programas nacionales de microempresa y microfinanzas han contemplado por un lado fondos para el microcrédito, y por otro, asistencia técnica y otros servicios para el desarrollo y fortalecimiento de los operadores.

En el caso del Estado panameño, se cuenta con la institucionalidad de AMPYME en funcionamiento, que podría implementar y dar soporte a un programa nacional como el mencionado. Este programa provocará un re-enfoque del rol de AMPYME en el desarrollo de la MYPE y posicionará a la institución como líder de la promoción de las microfinanzas en Panamá, papel que le corresponde desde su creación.

El programa propuesto contempla tres componentes encaminados a este objetivo: (i) el fomento y fortalecimiento de las operadoras de microfinanzas en el mercado, (ii) la mejora del entorno de las microfinanzas en Panamá y (iii) el fortalecimiento institucional de AMPYME para las microfinanzas.

6.2 Componentes del programa

6.2.1 Fomento y fortalecimiento de las operadoras de MF

Panamá es un país con mucho prestigio financiero y bancario, especialmente por la presencia de un gran número de bancos privados nacionales e internacionales que han sabido captar la demanda financiera nacional e internacional. Panamá es uno de los centros bancarios más grandes de América y del mundo. No obstante, la banca panameña es bastante conservadora para la prestación de servicios de crédito sobre todo a los estratos populares. La oferta se concentra principalmente en créditos de consumo para asalariados. Por esta razón es necesario incentivar la incursión, tanto de la banca privada como de otras instituciones financieras y las ONG, en la prestación de servicios al sector de la economía de pequeña escala.

En el mundo de las microfinanzas se distinguen diversos tipos de entidades prestadoras de servicios, las de más antigua data son las ONG u organizaciones para el desarrollo (OPD), que en los años 80 comenzaron a ofrecer microcrédito teniendo como base su vocación de apoyo y conocimiento de los estratos más bajos de la economía tanto urbanos como rurales. También han incursionado en este mercado los bancos privados, que han visto en el sector de la microempresa un alto potencial de negocio y las cooperativas de ahorro y crédito, cuya razón de ser esencialmente les conduce a atender esta demanda. En los últimos años también han incursionado las sociedades financieras, que ofrecen servicio de crédito pero no captan ahorros.

Con la evolución de las microfinanzas en América latina se han desarrollado otros modelos institucionales como las cajas de ahorro y crédito y los bancos comunitarios, e inclusive en algunos países se han creado figuras ad-hoc para las microfinanzas, tales como los fondos Financieros privados (FFP) en Bolivia, las EDPYME en el Perú, etc.

El programa propuesto para el fortalecimiento y fomento de las microfinanzas en Panamá pretende atender principalmente a 3 segmentos de operadoras: (i) entidades microfinancieras especializadas, (ii) entidades financieras no especializadas y, (iii) nuevas operadoras.

Las entidades microfinancieras especializadas

Desde hace algunos años en Panamá vienen operando un conjunto pequeño de entidades dedicadas a las microfinanzas, principalmente microcrédito, pioneras en la atención a la microempresa.

En este conjunto se encuentran entidades de diversa índole, tales como: bancos, financieras, cooperativas de ahorro y crédito y ONG, que han hecho un importante esfuerzo invirtiendo en tiempo y recursos para atender al sector de la microempresa, desarrollando tecnología crediticia adecuada, por su cuenta y riesgo, sin el apoyo del Estado hasta el momento.

Aunque han logrado un importante avance en el desarrollo institucional y en el crecimiento de sus carteras, por tanto en la cobertura de la demanda, ésta última no llega en conjunto si no alrededor del 13% en número de unidades y 8% en montos de la demanda total del sector en Panamá.

Por ello se plantea una atención diferenciada del programa, para optimizar la capacidad instalada en estas operadoras, dotándoles de recursos que de manera complementaria optimicen y potencien su know how para la expansión de sus servicios.

La atención y apoyo a las operadoras especializadas en microfinanzas en Panamá se concreta en poner a su disposición los siguientes servicios:

- a. Garantías
- b. Auditorías especializadas
- c. Calificación de rating.
- d. Estudios de mercado
- e. Diseño y desarrollo de productos (productos activos, pasivos y complementarios)

a. Garantías:

Para el crecimiento de la cartera de las operadoras especializadas de microfinanzas es indispensable contar con fondeo permanente. Considerando que algunas de las operadoras no captan recursos del público, ellas deben tomar fondos reembolsables del sistema financiero local o internacional, especialmente de las financiadoras de la cooperación internacional dirigidas a este sector.

En este sentido y dado que las operadoras especializadas deben también honrar sus créditos, casi siempre requieren de garantías para sus financiadores. Aunque actualmente los

financiadores van flexibilizando cada vez más sus requerimientos de garantía, no es menos cierto que este tema sigue siendo una limitación para las microfinancieras que no captan recursos del público.

Por ello, se plantea que el programa pueda ofrecer a las operadoras de microfinanzas cartas de crédito o avales, que se ponen a disposición de los financiadores, y que le permite a la operadora incrementar sus fondos de crédito.

AMPYME dispone de un fondo de garantía que al momento opera directamente para los clientes que requieren de garantía para microcrédito ante la banca nacional ya sea estatal o privada. Este fondo de garantía podría reorientarse en dos sentidos: (i) otorgando garantías a los microempresarios o pequeños productores de zonas nuevas o nuevos sectores que no tengan garantías, para incentivar a las operadoras a prestar los servicios; y (ii) para otorgar cartas de garantía a las operadoras para que diversifiquen su fondeo con otros financiadores nacionales o internacionales.

Un servicio de cartas de garantía por parte de AMPYME a las operadoras, deberá funcionar técnicamente y dentro de las normas de mercado, para lo cual se requiere que los fondos estén colocados en la banca y que sirvan para apalancar cartas tipo “stand by setter” que son documentos conocidos y fiables para este tipo de operaciones.

El otorgamiento de una garantía a las operadoras requiere de un sistema de calificación del riesgo, basado en parámetros de eficiencia, eficacia e impacto, el mismo que deberá ser desarrollado por AMPYME.

Las garantías deben considerar un costo para las operadoras, pero procurando que sea el más bajo posible en el mercado a fin de favorecer la baja de la tasa final al microempresario.

b. Servicio de auditoría especializada:

Uno de los factores que más ayuda al desarrollo y expansión de los servicios de microfinanzas es la confianza sobre la solvencia y sostenibilidad de las operadoras y la transparencia de la información que éstas proporcionan a las entidades de fondeo. Los auditores bancarios o empresariales están muy poco familiarizados con el tema de las microfinanzas y aplican en muchos casos, parámetros netamente financieros bancarios en las auditorías, presentando en ocasiones distorsiones severas en su opinión sobre el manejo de las finanzas y carteras de las operadoras de microfinanzas, sobre todo las que no son bancarias.

Los auditores convencionales elevan sus costos debido al esfuerzo que deben desplegar en su aprendizaje para auditar entidades de microfinanzas, pero de otro lado, muchas operadoras no están dispuestas a contratar auditorías de sus estados financieros debido al alto costo que les significa un examen de este tipo.

En este sentido, se requiere contar también con proveedores de servicio de auditoría especializada que entiendan cómo operan los servicios de microfinanzas, especialmente microcrédito, de tal manera que puedan auditar los estados financieros de las operadoras. Esto representa una garantía de la eficiencia financiera y también de la transparencia de la entidad operadora.

El Programa puede promover un mayor conocimiento de las microfinanzas entre los auditores independientes o empresas de auditoría, procurando cursos de especialización en el tema y también incentivando a este sector a trabajar con las operadoras de microfinanzas. Esto permitiría negociar precios especiales de las auditoras para favorecer el acercamiento y acceso de las operadoras a este servicio.

El Programa de Fomento y Fortalecimiento puede acercar este servicio a las operadoras especializadas, sobre todo a las entidades más pequeñas, a través de subsidios parciales y decrecientes.

c. Calificaciones de Rating.

Otro servicio para las operadoras especializadas en microfinanzas que ha favorecido su crecimiento, debido principalmente a que permite poner en evidencia la transparencia de su información, es el de calificaciones de rating, el mismo que es realizado por entidades consultoras especializadas.

La calificación de rating no es otra cosa que una evaluación del servicio microfinanciero y de la entidad que lo presta, que permite ubicar a la misma en una escala ponderada de calificación comparable con un estándar nacional e internacional.

La calificación de rating sirve también a las operadoras de microfinanzas para conocer a profundidad sus debilidades y potencialidades y su competencia en el mercado local, lo que le permite un buen margen de maniobra para tomar sus decisiones. Por otro lado, las calificaciones de rating son reconocidas por los financistas como un elemento de confiabilidad y prestigio e inclusive de garantía de sus fondeos, muchos financistas no exigen garantías reales sobre sus créditos, siempre que la operadora de microfinanzas tenga una calificación de rating actualizada. Esto es importante a la hora de conseguir recursos también para nuevos productos o para entrar con nuevos segmentos, elementos que las calificadoras reportan en sus informes.

Hoy en día existen un sinnúmero de consultoras especializadas en la evaluación y calificación de entidades de microfinanzas con amplio conocimiento del tema que operan en los diferentes países de Latinoamérica, allí donde el mercado de las microfinanzas ha cobrado una importante dimensión. El servicio de calificación de rating es aún relativamente costoso para las operadoras lo que encarece el costo de los productos al cliente final que es el microempresario.

En el caso de Panamá, AMPYME y el programa de fortalecimiento para operadoras de microfinanzas pueden jugar un importante papel para acercar por un lado, el conocimiento del mercado panameño a las consultoras calificadoras de rating, y por otro, incentivando a las operadoras a contratar este servicio otorgándoles subsidios parciales y decrecientes, hasta que ellas puedan contratar por si mismas este servicio.

d. Estudios de mercado:

Para las operadoras de microfinanzas es de especial importancia conocer el mercado en el que operan sus servicios, las características de la demanda de nuevos segmentos de microempresarios, la competencia, los costos de operación de otros agentes, etc. La expansión

de las microfinanzas de manera eficiente y sostenible se basan en un conocimiento cabal del mercado en que se opera.

Por ello un incentivo importante para las entidades especializadas que ya están operando es el apoyo para la realización de estudios de mercado a profundidad, tanto para conocer mejor los segmentos de su actual cobertura, cuanto para nuevos segmentos y zonas en las que quieren operar.

El apoyo para estudios de mercado puede contemplar también estudios de satisfacción de clientes, lo que permitirá mejorar los servicios que se prestan actualmente.

El apoyo del programa para la realización de estudios de mercado puede ser de dos tipos: (i) contratando directamente estudios especializados de la demanda y poniendo a disposición de las operadoras la información, o (ii) otorgando fondos para que las operadoras contraten estudios a profundidad, en este segundo caso, se deberán establecer mecanismos que garanticen el cumplimiento del objetivo final para el que fue concedido el fondo.

e. Diseño y desarrollo de productos:

Este servicio, junto con los estudios de mercado, constituye un incentivo muy importante para las operadoras especializadas que están expandiendo sus carteras. Muchas veces las operadoras no disponen de recursos para invertir en el desarrollo de productos microfinancieros y cuando disponen de ellos no saben como hacerlo.

Sin embargo la expansión y consolidación de los servicios de microfinanzas sobre todo para las MYPE más capitalizadas, demandan una alta especialización, para lograr los servicios más adecuados a las necesidades de la demanda, que además deben ser ágiles, oportunos y eficientes, para que no representen una carga que desacelere el proceso de crecimiento y expansión de las operadoras. Los bancos y financieras requieren diseñar y desarrollar productos tanto de crédito como de ahorro y capitalización, tales como leasing, factoring, microseguros, tarjetas de crédito, tarjetas de proveedores, entre otros.

El apoyo para el diseño y desarrollo de productos de microfinanzas puede ser implementado por el programa de fortalecimiento, conforme al crecimiento del propio mercado.

Un mecanismo idóneo de apoyo a las operadoras puede darse a través de fondos especiales de financiamiento de proyectos piloto, que pueden operar en principio como préstamo dejando la posibilidad de donación, como premio a los logros e impactos de cobertura y sociales propuestos por cada operadora.

Apoyo a entidades que están incorporando servicios de microfinanzas.

El segundo grupo de entidades a ser apoyadas por el programa de Fomento y Fortalecimiento de las microfinanzas en Panamá, está constituido por las entidades financieras o no, que tengan alguna experiencia en prestación de servicios, ya sea de ahorro, de crédito, garantías, leasing u otros, y que quieran incursionar en la prestación de servicios de microfinanzas.

Estas entidades tienen como ventaja que cuentan con un know how para los servicios financieros en general y necesitan desarrollar experticias concretas en el mercado de las microfinanzas en dos sentidos: en el conocimiento del sector de la microempresa y su comportamiento como cliente y, en la incorporación de tecnología apropiada para las microfinanzas.

Como se ha mencionado antes, se requiere contar con el mayor número de agentes para expandir los servicios de microfinanzas y alcanzar una importante cobertura de la demanda, por lo que este segmento de entidades presenta un importante contingente a ser aprovechado en este propósito.

Los servicios específicos necesarios para este tipo de entidades, sin perjuicio de otros requerimientos, son:

a. Formación de recursos humanos especializados en microfinanzas

Esta es una necesidad latente de las operadoras especialmente de microcrédito, que han tenido que invertir mucho para formar su propio recurso humano, motivo por el cual y como contrapartida, el servicio que prestan es relativamente más caro y seguramente han dejado de reinvertir excedentes en la capitalización de los fondos de crédito.

La formación de los recursos humanos para las microfinanzas tiene que ser atendida desde dos niveles: (i) la formación conceptual y teórica; y, (ii) la formación práctica.

Para la formación teórico-conceptual puede aprovecharse la iniciativa del sector académico que puede validar y certificar programas de capacitación especializados y hacer programas continuos y permanentes. No hay que descartar la posibilidad de contar con una escuela de formación de promotores y oficiales de microfinanzas.

La formación práctica de los recursos humanos para las microfinanzas es una tarea más dedicada y especializada que al momento sólo pueden brindarla las entidades que han logrado un grado de especialización en la prestación de estos servicios. Puede pensarse en un programa de pasantías o “stage” de personal, a ser brindado por algunas operadoras especializadas y que recuperen sus costos de inversión con este servicio y/o también, en un sistema de becas para personas que quieran especializarse visitando otras experiencias internacionales.

En los dos casos AMPYME puede actuar como promotora y catalizadora de esta iniciativa, en alianza con la REDPAMIF, que agrupa a las principales entidades especializadas y con experiencia en las microfinanzas en Panamá.

b. Servicios para la incorporación de tecnología crediticia

Nos referimos principalmente al desarrollo e incorporación de metodologías apropiadas para microfinanzas, especialmente para microcrédito; el desarrollo e implementación de procesos operativos y sistemas gerenciales e, implementación de software especializado para cartera de microfinanzas.

Estos sistemas deben desarrollarse en concordancia con el tipo de productos específicos diseñados para los diferentes segmentos de clientes, no es igual la tecnología crediticia que debe desarrollarse para atender crédito individual, que la tecnología para desarrollar bancos comunales.

En este sentido el programa puede canalizar recursos, ya sea para el desarrollo de un proyecto específico planteado por la operadora que quiere incursionar en las microfinanzas o también poner a disposición una bolsa de consultores especialistas que puedan ser contratados por las operadoras con sus propios fondos.

Principalmente, AMPYME a través del programa puede proveer de información relevante nacional e internacional de metodologías, instituciones exitosas y especialistas que puedan visitarse y/o contratar, tanto a nivel nacional como internacional.

c. Garantías:

Para las entidades financieras que quieren emprender con programas de microfinanzas sería de mucha utilidad que AMPYME a través del programa, preste garantías sobre riego de portafolio a favor de la operadora en caso de presentarse cartera irrecuperable, sobre todo cuando se trate de programas de cobertura para nuevos segmentos más vulnerables, poco atendidos o zonas alejadas, que represente una inversión a riesgo para la operadora en un afán por focalizar más la oferta de microcrédito. Es entonces necesario que el Estado, a través de su entidad AMPYME, comparta la asunción de este riesgo, como una política de apoyo al sector.

Este segmento de entidades operadoras también requerirá en algunos casos, garantías para diversificar su fondeo. La prestación de garantías a estas nuevas operadoras de microfinanzas también puede operar en los términos en que se ha descrito para el segmento de entidades especializadas.

En todo caso, las garantías deben ser igualmente parciales y decrecientes, a fin de lograr que las operadoras desarrollen su propia experiencia y logren servicios sostenibles en el mercado.

Nuevas operadoras de microfinanzas

En este grupo aludimos a las ONG, Cooperativas de Ahorro y Crédito, Programas y proyectos de desarrollo y otras formas institucionales, que trabajan con el sector de la microempresa y que quieren incorporar servicios de microfinanzas o también, cualquier tipo de instituciones que se crean con este propósito.

Muchas ONG o proyectos de desarrollo advierten la necesidad de incorporar mecanismos de financiamiento y soporte de las actividades económicas de pequeña escala tanto urbanas como rurales, especialmente microcrédito, pero no han desarrollado capacidades ni experticias en este campo y necesitan apoyo para que lo hagan en las mejores condiciones, dado que conocen un elemento fundamental que es la necesidad de los microempresarios y pequeños productores.

La especialización de nuevas entidades en las microfinanzas se asemeja a la formación de un “semillero” de pequeños programas con el más variado tipo de entidades que conforme aumentan su fondo, crece también su experiencia, tecnología y cobertura. Algunas entidades

fracasan y fenecen en el camino, pero las que sobreviven conforman un sector microfinanciero importante para el soporte del desarrollo empresarial.

Para el caso de este grupo, estamos hablando de entidades nuevas en el conocimiento financiero, específicamente en el conocimiento de las microfinanzas que parten de cero en la experiencia institucional de este tipo de servicios.

A efectos de lograr su incursión en las microfinanzas, especialmente en microcrédito, es necesario considerar los siguientes servicios:

a. Incentivo para desarrollo de nuevos modelos.

Se plantea la presentación de un pequeño proyecto por parte de la institución que quiere operar microfinanzas, en el que establece el objetivo de la misma, el segmento de empresas que espera atender, la zona geográfica, la metodología que espera implementar, los fundamentos o justificativos de incorporar este servicio a su quehacer, el presupuesto. Esta propuesta deberá ser evaluada y calificada por la unidad designada para el efecto en el programa y se firma un convenio de cooperación en el que se entregan los recursos de asistencia técnica y también los reembolsables.

b. Formación de recursos humanos para las microfinanzas

Opera como se ha descrito anteriormente para los otros segmentos de operadoras.

c. Asistencia técnica para la elaboración de planes estratégicos y de negocio.

La asistencia técnica para este tipo de operadoras en general, debe ser especializada, directa e individualizada, que procure desarrollar la estrategia, políticas y métodos de operación de un programa de microcrédito en particular dentro de la entidad; aunque puede haber también programas más genéricos que sirvan por igual a varias.

Se trata de brindar asistencia técnica con especialistas que intervengan en la entidad para desarrollar conjuntamente con sus directivos y equipo operativo, el plan estratégico, operativo y de negocios que seguirá la entidad para la implementación del programa de microfinanzas en el mediano y largo plazo.

Este apoyo puede ser contratado por la operadora o subcontratado por el Programa de Fortalecimiento a solicitud de la entidad interesada, subvencionando una parte importante de los costos. El apoyo puede ser repetido por dos o tres veces, siempre con una subvención menor a la anterior, a fin de evitar la dependencia de la entidad de los fondos subvencionados.

d. Fondos de riesgo compartido

Se trata de entregar a una entidad nueva fondos de riesgo compartido como capital de crédito para iniciar la atención con microfinanzas a un grupo focalizado, especialmente más vulnerable o geográficamente más lejano.

Los fondos pueden operar bajo un plan de negocios detallado, durante un tiempo prudencia hasta lograr la capitalización de un nuevo fondo que quedará en manos de la entidad solicitante. Si se ocasionan pérdidas por cartera incobrable, dada la vulnerabilidad del grupo atendido, el Programa de fomento debe estar dispuesto a asumir una parte de esas pérdidas en beneficio del crecimiento de la entidad microfinanciera. En todos los casos, se debe establecer primero las reglas y compromisos de las partes para este efecto.

e. Bolsa de consultores y Especialistas

El programa puede elaborar una lista de especialistas y consultores nacionales o extranjeros, en diferentes temas de las microfinanzas y ponerla a disposición de las entidades microfinancieras. Los temas más comunes en los que se requiere contar con apoyo externo son: mejora de procesos, sistemas, software especializado, registro y control de cartera, administración financiera, desarrollo de nuevos productos.

El programa podría también apoyar con pequeños fondos para el pago parcial de las consultorías requeridas.

6.2.2 Mejora del entorno para el desarrollo de las MF

El desarrollo de las microfinanzas en Panamá requiere la participación de los sectores público y privado, cada uno cumpliendo un rol específico y protagónico en armonía, con el fin de lograr una alta eficiencia y eficacia de los servicios a favor de las MYPE.

En esta lógica, el rol que ha asumido el sector privado es de ejecutor y prestador de servicios y el rol adecuado que ha protagonizar el sector público a través de sus instituciones es el de animador, promotor y regulador de los servicios. Estos roles combinados han producido en conjunto la expansión de los servicios de microfinanzas en algunos países de Latinoamérica.

En Panamá AMPYME debe jugar un rol muy importante para animar el desarrollo de las microfinanzas y generar un entorno favorable, principalmente en 4 temas:

a) Desarrollo de servicios conexos y complementarios

Existe una gama de servicios llamados conexos o complementarios a las microfinanzas, cuya implementación generalmente está a cargo de la empresa privada y se genera a partir del avance de las operadoras en la implementación de sus programas y crecimiento de cartera; en otros casos un conjunto de ellas ha desarrollado servicios que les son afines y necesarios para el mejor ejercicio de sus programas.

Estos servicios conexos a las microfinanzas en el mercado, facilitan, destraban y abaratan costos de la prestación de los servicios al microempresario. Tal es el caso de los servicios de información que prestan las centrales de riesgo y burós de crédito, las empresas de gestión de cobranza, de ventanillas y sistemas de pago, servicios informáticos, etc.

El Papel de AMPYME y del Programa de Fortalecimiento en este tema es principalmente el de promotor de iniciativas de la empresa privada y de las mismas operadoras para que implementen estos servicios.

b) Apoyo a la articulación de redes de operadoras de primer piso

Para el fortalecimiento de las operadoras de microfinanzas es necesario el intercambio de experiencias, el conocimiento de las mejores prácticas y el apoyo mutuo que se da cuando las operadoras se articulan en redes. Las redes permiten también tener un interlocutor válido para la concertación de estrategias y políticas de largo plazo para desarrollar el mercado, así como también para lograr su transparencia.

Las redes de operadoras pueden cumplir un importante papel técnico para la sistematización y difusión de información y para la representación.

AMPYME y el Programa de Fortalecimiento deben promover la conformación de redes de operadoras y el fortalecimiento de las redes existentes como REDPAMIF. Un mecanismo válido para la implementación del Programa de Fortalecimiento y Fomento de las microfinanzas que aquí se describe, puede ser la concertación y asocio con esta Red que, aunque joven, aglutina actualmente a las entidades operadoras de microfinanzas más especializadas en Panamá.

c) Difusión y transparencia de la Información

Se prevé la implementación de 3 sistemas: (i) Sistema de recopilación, sistematización y difusión de información de la oferta, su calidad y desempeño, (ii) Promoción de sistemas de autorregulación, (iii) Seminarios y conferencias especializadas; difusión de buenas prácticas y experiencias exitosas

AMPYME a través del Programa de Fortalecimiento debe desarrollar un sistema de información que permitan contar con información relevante y periódica sobre el sector de la MYPE, su dimensión y características, para difundirla entre las operadoras de microfinanzas y otros agentes del mercado.

Por otro lado es necesario contar con información del mercado de microfinanzas de utilidad tanto para los clientes como para las operadoras. Para ello debe realizarse la recopilación y difusión de información sobre la oferta de microcrédito y otros servicios de microfinanzas y también, del desempeño de las operadoras: sus costos, la calidad de sus servicios, las tasas de interés, el costo para el usuario.

La difusión de la información sobre la oferta permite transparentar el mercado y poner en conocimiento del cliente las mejores opciones de servicio que puede obtener, dejándole en libertad de escoger.

La promoción de sistemas de autorregulación para las entidades microfinancieras que no son supervisadas por la Superintendencia de Bancos, es un proceso muy interesante que coadyuva a la transparencia del mercado. En este método las entidades no supervisadas adoptan prácticas y normas adaptadas de prudencia financiera de manera voluntaria, a fin de homologarse entre sí y con las entidades supervisadas y profesionalizarse en las microfinanzas.

El Programa puede ser de mucho apoyo en este aspecto, brindando asistencia técnica directa o subcontratada para las entidades que quieran someterse a una autorregulación, pero también

concertando con los organismos de supervisión bancaria y realizando la difusión de la información.

La promoción de las mejores prácticas de microfinanzas tanto a nivel nacional como internacional a través de eventos y seminarios es una actividad importante para que las operadoras puedan medirse frente a otros y adoptar elementos de esas buenas prácticas. Complementariamente, es necesario acercar el conocimiento de expertos internacionales que brinden conferencias especializadas.

d) Mejora normativa para MF

En este campo Panamá tienen un avance significativo; la Ley de Creación de AMPYME como unidad rectora de la micro, pequeña y mediana empresa ha derivado un conjunto de normas y leyes que permiten al momento, todo el soporte legal para el buen ejercicio de las microfinanzas. La ley de Bancos de Microfinanzas coadyuva a este propósito, existen además otras formas institucionales como las Financieras y las Cooperativas de Ahorro y Crédito que pueden desarrollar microfinanzas.

Sin embargo es necesario que conforme se produzca el crecimiento del mercado de las microfinanzas se desarrolle también una mejora normativa afín, que destrabe y facilite tanto la utilización de fondos del Estado como la contratación de servicios y la autorregulación.

6.2.3 Fortalecimiento institucional de AMPYME

Para hacer posible la buena implementación del Programa de fortalecimiento y, dado que existe una entidad rectora que entre otras responsabilidades que le otorga la Ley, está la de fomentar las microfinanzas en Panamá, el programa prevé un proceso de fortalecimiento institucional de AMPYME para la promoción de las microfinanzas a través de tres componentes:

a) Formación de una unidad altamente especializada en microfinanzas

AMPYME deberá conformar a su interior una unidad altamente especializada en microfinanzas que se encargue de la promoción del programa de fortalecimiento y el establecimiento de estrategias macro para el crecimiento del mercado.

Esta unidad debe contar con un equipo pequeño de personal capacitado y especializado en microfinanzas, que pueda posicionarse a la punta del desarrollo de todos los temas relacionados con las microfinanzas.

La coordinación interinstitucional, la promoción de eventos de discusión y difusión temática, la producción y sistematización de información relacionada, el establecimiento de alianzas estratégicas tanto a nivel nacional como internacional, la relación con la cooperación internacional para atraer la inversión en el desarrollo de las microfinanzas, entre otros, deben ser los objetivos del quehacer de esta unidad de gestión.

b) Desarrollo de un sistema de evaluación y monitoreo de microfinanzas

Es imprescindible contar con un sistema de evaluación y monitoreo de las microfinanzas en Panamá. Este sistema debe actuar en un nivel macro: de las políticas, normas y estrategias, en nivel meso: de las operadoras y agentes de la oferta y en el nivel micro: la demanda del mercado, midiendo un conjunto de indicadores que den cuenta de la marcha de cada uno de los agentes en los distintos niveles y también del avance del conjunto de las microfinanzas en el país.

Esta actividad debe ser realizada por personal especializado que muy bien puede ser la unidad de microfinanzas de AMPYME el momento que se encuentre funcionando.

c) Formación de recursos humanos en microfinanzas

AMPYME tiene una carencia sustancial que es la falta de conocimiento de su personal a todo nivel, sobre el tema de las microfinanzas. Es imprescindible que este tema sea de conocimiento y manejo general en AMPYME para que pueda cumplir su rol en la promoción, concertación y supervisión de las microfinanzas.

Para ello, se prevé un programa de cursos de capacitación específica que se impartirá por niveles hasta llegar a un estándar elevado de todo el personal de la institución.

La capacitación y formación de cuadros de AMPYME debe garantizar la permanencia y manejo actual del tema, así como la capitalización de experiencia y la apropiación/empoderamiento de sus mandos medios y altos, a fin de perpetuar una práctica continua y eficiente como representación del estado en el mercado de las microfinanzas, independientemente de la movilidad política.

d) Asistencia técnica especializada para AMPYME

Que consiste en la contratación de consultorías de expertos internacionales en diferentes temas “...encaminadas a incrementar al nivel de desarrollo de AMPYME como entidad rectora de la política de microfinanzas...” como lo señala Luís Echarte en su documento de consultoría; principalmente en el diseño de instrumentos de políticas, que den asistencia para el diseño, implementación, seguimiento y medición del impacto de la política de microfinanzas de AMPYME.

6.3 Esquema institucional

AMPYME constituirá un Fondo para el “Programa de Fomento y Fortalecimiento de las Microfinanzas en Panamá (PFMF) que debe operar a través de la figura de fideicomiso a fin de asegurar su independencia del presupuesto institucional de AMPYME y su disponibilidad en el mediano y largo plazo, lo que fortalecerá la imagen de transparencia para todos los actores.

El fideicomiso propuesto puede ser constituido por AMPYME como principal constituyente, en una entidad financiera bancaria privada, al igual que el Fondo de Microcrédito, quien lo administrará bajo el estatuto y reglamentación que se elabore para el efecto, por mandato de

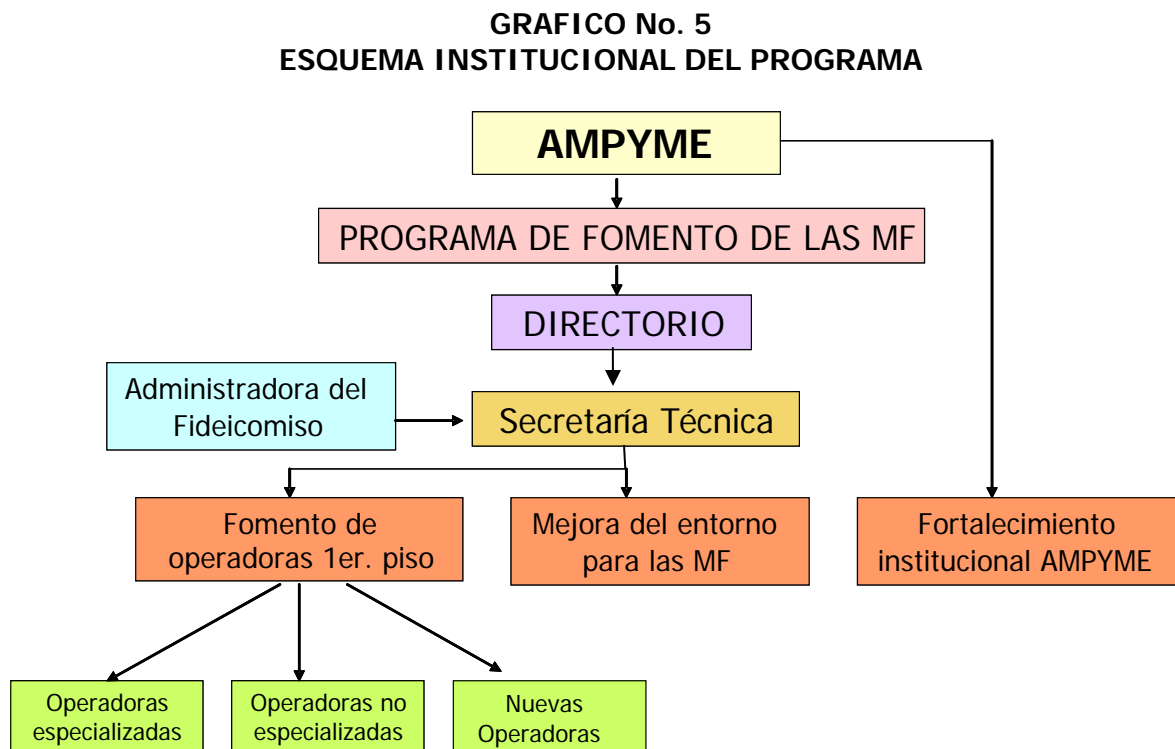
AMPYME; o también podría ser administrado por AMPYME como fiduciaria, puesto que la Ley panameña así lo permite.

El Programa de Fomento de las Microfinanzas en Panamá (PFMF) estará ejecutado por una Secretaría Técnica que cumplirá las funciones de unidad ejecutora y que será contratada por la administradora del Fideicomiso. Se trata de una unidad pequeña, muy ejecutiva y de alto nivel técnico; el presupuesto para su funcionamiento dependerá del propio fondo del PFMF.

La Secretaría Técnica tendrá como órgano de gobierno un Directorio presidido por AMPYME y conformado con no más de 5 representantes, que se sugiere sea mayoritariamente del sector privado, que representen a las entidades operadoras privadas, a los micro y pequeño empresarios y a la cooperación internacional.

Una condición indispensable para el éxito es que el esquema institucional de funcionamiento del programa resulte de una alianza estratégica, de enfoque entre AMPYME y las operadoras de microfinanzas, sobre todo las agrupadas en la REDPAMF que son quienes más conocen actualmente del mercado.

A continuación se presenta el diagrama del esquema propuesto:



Algunas ventajas que se pueden citar sobre el esquema propuesto son:

- Coloca a la cabeza del mismo a AMPYME lo que legitima su rol como líder de las microfinanzas en Panamá.
- Fortalecimiento de la imagen técnica de AMPYME

- Transparencia de la acción del programa por el reconocimiento del rol de los demás agentes en el mercado.
- Se crear un espacio de concertación público – privado efectivo para el desarrollo de las microfinanzas en Panamá.
- Mejores posibilidades de apoyo por parte de las entidades de la cooperación internacional.

6.4 Condiciones de prestación de los servicios

6.4.1 Componente de fortalecimiento de las operadoras

El componente de fortalecimiento para las microfinanzas, se espera que funcione a solicitud de las operadoras, pues como se ha dicho existen diferentes niveles de desarrollo entre las operadoras actuales y seguramente aparecerán entidades que quieran incursionar en el tema y también nuevas entidades que se crearán para el efecto; por tanto, es de esperar que cada entidad que requiera del apoyo lo solicite al PFMF mediante el mecanismo que se establecerá en su momento.

Es recomendable que todo tipo de apoyo que establezca el PFMF tenga como política operar con subvenciones parciales y decrecientes, de tal manera que no se cree dependencia de las operadoras sobre estas subvenciones y también que se propicie su sostenibilidad técnica y financiera en el mediano y largo plazo.

Algunos servicios especializados serán prestados desde el Programa por subcontratación que hará la Secretaría Técnica, de preferencia para un grupo de entidades operadoras que requieran el mismo servicio. Nos referimos principalmente a consultorías para el desarrollo de planes estratégicos y de negocios, servicios informáticos y capacitación especializada.

Se debe reglamentar el monto máximo de subvención que se entregará a las operadoras y los criterios de elegibilidad y calificación para aplicar a los mencionados fondos.

6.4.2 Componente de mejora del entorno

La Secretaría Técnica promoverá y organizará la oferta de servicios conexos y complementarios, procurando establecer canales entre las operadoras de microfinanzas que demandan y las empresas privadas que ofertan los servicios conexos o complementarios.

En ocasiones la Secretaría Técnica puede provocar la constitución de una empresa o entidad especializada en la prestación de un servicio específico que no haya en el mercado y que sea demandado por las operadoras de microfinanzas.

La Secretaría Técnica diseñará un sistema de acopio, sistematización y difusión de información sobre la oferta de las operadoras de microcrédito y de su desempeño en el mercado.

En ocasiones existe cierta reticencia por parte de las operadoras a suministrar información de sus operaciones por temor a la supervisión o también a que se filtre información confidencial

hacia su competencia. Un mecanismo idóneo de obtener su disposición es que las operadoras que desean acceder a los fondos de fortalecimiento, se comprometan a suministrar información al sistema del programa.

La Secretaría Técnica es la encargada de establecer un sistema de apoyo para la autorregulación.

La Secretaría Técnica deberá proponer acciones para apoyar el fortalecimiento de redes y articulaciones de las operadoras. No obstante, este apoyo podrá ser también a demanda de las operadoras.

La Secretaría Técnica incluirá en su plan de trabajo la organización de eventos de carácter nacional e internacional sobre temas específicos relacionados con las microfinanzas.

La identificación de necesidades de mejora normativa y desarrollo de propuestas es una actividad a cargo de AMPYME principalmente, la misma que deberá actuar como una antena en el ambiente microfinanciero para detectar las necesidades y posibilidades de mejora normativa. Estas propuestas deberán ser canalizadas a la Secretaría Técnica para que se investigue y documente con suficiencia y se elaboren los documentos de respaldo necesarios para presentarlos a la autoridad competente.

6.5 Sistema de seguimiento y control

El sistema de seguimiento y control de los recursos del PFMF se establecerá en 3 niveles: (i) a nivel de la Secretaría técnica, (ii) a nivel del Directorio del Fideicomiso y, (iii) a nivel de AMPYME

- (i) La secretaría técnica verificará la ejecución de las subvenciones entregadas a las operadoras, comprobando su correcta utilización y cumplimiento de objetivos. Reportará al Directorio sobre la ejecución de todos los programas y proyectos de apoyo, así como también sobre las acciones de fortalecimiento del entorno y del fortalecimiento de AMPYME. Los reportes serán técnicos.
- (ii) El Directorio aprobará los presupuestos anuales, así como también los informes y estados financieros presentados por la Administradora.
- (iii) AMPYME establecerá un sistema de medición del impacto de las microfinanzas en el mercado financiero, en la institucionalidad de apoyo y, especialmente del impacto en los beneficiarios finales o clientes.

La secretaría técnica deberá ser una unidad altamente eficiente y eficaz que logre resultados cuantificables en el corto y mediano plazo. Durará en sus funciones el tiempo que dure el PFMF.

6.6 Estimación de costos

El costo estimado del Programa de Fomento y Fortalecimiento para las Microfinanzas en Panamá es de B/. 1,7 millones para los 5 años. La desagregación de este costo se presenta en el siguiente cuadro:

CUADRO No. 7
ESTIMACIONES DE COSTOS DEL PROGRAMA DE FOMENTO Y FORTALECIMIENTO

Componente 1	No. de Intervenciones	Valor Unitario	Valor Total	
<u>Entidades especializadas:</u>	10			
1. Garantías	5	70.000	350.000	Consultoría de diseño, implementación y fondo para 5 IMF
2. Auditorías especializadas	5	10.000	50.000	Consultoría de diseño, promoción y difusión
3. Calificaciones de rating	5	30.000	150.000	Diseño, promoción y subsidio parcial para 3 calificaciones
4. Estudios de mercado	12	5.000	60.000	4 estudios generales (AMPYME) y 8 específicos IMF
5. Diseño y desarrollo de productos	8	3.000	24.000	Diseño, promoción y subsidio parcial para 8 IMF
subtotal:			634.000	
<u>Entidades que incursionan:</u>	8			
1. Formación de RR HH	10	4.000	40.000	Diseño, promoción y realización de eventos de capacitación
2. Tecnología Crediticia	8	5.000	40.000	Diseño, implementación, fondo para proyectos, pasantías
3. Garantías	5	50.000	250.000	Fondo para 5 IMF
subtotal:			330.000	
<u>Entidades nuevas:</u>	7			
1. desarrollo de nuevos modelos	3	6.000	18.000	Subsidio decreciente para 3 IMF
2. formación de recursos humanos	15	4.000	60.000	Realización de 15 eventos
3. AT para planes estratégicos y de negocios	7	5.000	35.000	Subsidio decreciente para 7 IMF
4. Fondos de riesgo compartido	5	20.000	100.000	Fondo para 5 IMF
5. Bolsa de consultores	1	10.000	10.000	Diseño, promoción implementación de programa
subtotal:			223.000	

Componente 2	No. de Intervenciones	Valor Unitario	Valor Total	
Mejora del entorno				
1. desarrollo de servicios conexos		20.000	20.000	Promoción y eventos de difusión
2. Apoyo a redes	3	20.000	60.000	Fondo para actividades varias con 3 redes
3. Difusión y transparencia	15	50.000	50.000	Fondo para diseño, implementación y difusión de sistema
4. Mejora Normativa		5.000	5.000	
subtotal:			135.000	
Componente 3				
Fortalecimiento Institucional de AMPYME				
1. Unidad Técnica especializada		100.000	100.000	Diseño, implementación de instrumentos y capacitación
2. Sistema de evaluación y monitor		30.000	30.000	Diseño, implementación de instrumentos y capacitación
3. formación de recursos humanos	15	5.000	75.000	Eventos de capacitación personal AMPYME
4. Asistencia Técnica para AMPYME	6	30.000	180.000	Consultorías internacionales de expertos
Subtotal			385.000	
TOTAL COMPONENTES:			1.707.000	Fondo para 5 años de programa

VII. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN

Para la implementación del Sistema de Fomento y Fortalecimiento de las Microfinanzas en Panamá, propuesto en este documento, se consideran necesarias las acciones principales que se indican en el cronograma que se presenta a continuación:

**CUADRO No. 8
PLAN DE IMPLEMENTACION DEL SISTEMA DE FOMENTO Y FORTALECIMIENTO DE
LAS MICROFINANZAS EN PANAMA**

ACCIONES	2007 - 2008				RESPONSABLES
	I	II	III	IV	
Nombramiento y posesión del CONAMI por parte del señor Presidente de la República de Panamá					Ejecutivo – AMPYME
Aprobación de la propuesta de Fondo Financiero de Segundo Piso para las MF y Programa de Fomento y Fortalecimiento de entidades operadoras. Aprobación de su financiamiento.					AMPYME – Gobierno Nacional
Contratación y realización de consultorías especializadas para el diseño y montaje de los fideicomisos mercantiles					AMPYME
Proceso de selección y contratación de la administradora del /los fideicomisos					AMPYME
Constitución de los fideicomisos para el Fondo financiero de Segundo piso y para el programa de Fomento y Fortalecimiento de las MF					AMPYME – REDPAMIF
Contratación y realización de consultoría de asistencia técnica para el montaje de la UAT					AMPYME
Contratación y realización de consultoría para el montaje del Programa de Fomento y Fortalecimiento de las MF					AMPYME
Conformación de instancias directivas y operativas de los Fondos Financiero y de Fomento de las MF					AMPYME - REDPAMIF
Promoción, cabildeo y lanzamiento de los programas Con las operadoras de MF					AMPYME - REDPAMYF

VIII. BIBLIOGRAFIA

8.1 GENERAL

1. Propuesta de Políticas, Estrategia y Plan de Acción para la implementación de Servicios Microfinancieros en Panamá. Luís Echarte, Germán Prat, Pablo Garrón. SIC DESARROLLO. Octubre 2006.
2. AMPYME – Reingeniería – Propuesta: Manual de Organización y Funciones. AMPYME, 2006
3. Visión Estratégica de Desarrollo Económico y de Empleo hacia el 2009. Los cinco pilares de gestión del Gobierno. Administración del Presidente Martín Torrijos.
4. Proyectos dirigidos a la Reducción de la Pobreza. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Programa Mundial de Alimentos.
5. Plan de Apoyo para la Promoción y Sensibilización de las Microfinanzas en Panamá. Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Ministerio de Economía y Finanzas/Dirección de Cooperación Técnica Internacional.
6. Propuesta de Diseño y Promoción del Mercado de Servicios de Desarrollo Empresarial de la MIPYME en Panamá. Jorge Arroyo M. – IPES. Mayo 2004.
7. Anteproyecto de Ley que regula el Microcrédito en Panamá. René J. Hutchinson. Febrero 2007.
8. Memoria Anual 2005. Instituto Panameño Autónomo Cooperativo. IPACOOOP.
9. Una oportunidad para Panamá: remover los obstáculos al desarrollo de las PyME. Silvia Pinilla Díaz. Fundación para el Desarrollo Sostenible –FUNDES–. Noviembre 2002.
10. Informes y reportes de garantías emitidas por el Programa de Financiamiento a las Micro y Pequeñas Empresas (PROFIPYME) de la AMPIME. AMPYME, marzo 2007.
11. Datos estadísticos del Departamento de Registro y Estadística Empresarial del Ministerio de Comercio Exterior e Industrias. Marzo 2007.
12. Planes de Trabajo 2007 de los proyectos del Programa de de Asistencia Técnica de AMPYME.
13. Informe del Contralor General de la República Año 2006. Contraloría General de la República de Panamá. Marzo 2007.
14. Panamá: Mapas de Pobreza y Desigualdad a nivel de Distrito y Corregimiento. Dirección de Políticas Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá. Junio 2005
15. Centro Bancario Internacional. Resumen Ejecutivo del Informe a Septiembre del 2006.

16. Reportes estadísticos de la Dirección Nacional de Agricultura. Ministerio de Desarrollo Agropecuario. Enero 2007.
17. Bancarización para la Mayoría: Microfinanzas Rentables y Responsables. Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN) - Women's World Banking (WWB). 2005.
18. Banco Ético: el Banco para la Micro y Pequeña Empresa. Raffaele Galano y otros. 2003
19. Documento Descriptivo del Presupuesto de Inversiones del Sector Público para la Vigencia Fiscal de 2006 – Sector Finanzas. Ministerio de Economía y Finanzas de la República de Panamá; Viceministerio de Economía; Dirección de Programación de Inversiones.
20. Programa de Apoyo a la Generación de Oportunidades – Plan Estratégico 2006. Fondo de Inversión Social – Presidencia de la República de Panamá. Presentación Power Point.
21. Proyecto Pro Darién: www.webservmida.mida.gob.pa/MIDA/PRODARIEN/index.html
22. Entidad Financiera parte de la Agenda Complementaria (Institución Financiera para el Desarrollo Productivo). INDESA, Noviembre 2006 (presentación Power Point).

8.2 LEGISLACIÓN Y REGLAMENTACIÓN PANAMEÑA

23. Ley No. 10 del 30 de enero del 2002 “Que establece normas en relación al sistema de microfinanzas”, que crea la figura de Bancos de Microfinanzas.
24. Acuerdo No. 2-2003 (12 de marzo del 2003) de la Superintendencia de Bancos de Panamá que reglamenta la ley No. 10 del 30 de enero del 2002 “Que establece normas en relación al sistema de microfinanzas”.
25. Acuerdo No. 6-2003 (29 de septiembre del 2003) de la Superintendencia de Bancos de Panamá modificadorio del Acuerdo No. 2-2003 del 12 de marzo del 2003.
26. Decreto Ejecutivo No. 36 (4 de abril del 2006) que crea el “Comité Nacional del Microcrédito”.
27. Ley No. 1 del 5 de enero de 1984 “Régimen de Negocio de Fideicomiso”
28. Decreto Ejecutivo No. 16 del 3 de octubre de 1984 “Reglamentación de Fideicomiso”
29. Ley No. 8 del 29 de marzo de 2000 “De la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa”
30. Ley No. 33 del 25 de junio del 2000 “Que dicta normas para el fomento a la creación y desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa”.
31. Decreto Ejecutivo No. 18 “Por el cual se reglamenta el Fondo de Garantías para Préstamos y parta la capacitación y asistencia técnica de la Micro y Pequeña Empresa contemplado en la Ley No. 33 del 25 de Julio del 2000”.

32. Ley No. 24 del 21 de Julio de 1980 “Por la cual se crea el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo”
33. Ley No. 42 del 23 de Julio del 2001 “Que reglamenta las operaciones de las empresas financieras”.
34. Ley No. 33 del 26 de Junio del 2002 “Que modifica y adiciona artículos a la Ley 42 del 2001 sobre empresas financieras”.
35. Decreto Ley No. 9 “Ley Bancaria” del 26 de Febrero de 1998 “Por la cual se reforma el régimen bancario y se crea la Superintendencia de Bancos”.
36. Proyecto de Ley No. 076 “Por la cual se establece el Programa de Garantías para la Actividad Agropecuaria”. Abril del 2005.
37. Ley No. 22 del 27 de Junio del 2006 “Que regula la contratación Pública y dicta otra Disposición”.
38. Ley No. 17 del 1 de mayo de 1977 de “Régimen Especial de Cooperativas”.
39. Circular de la Contraloría General 12-2007-DC, de 22 de febrero de 2007, “Responsabilidad en la Administración de los Fondos, Bienes y Recursos Públicos”.
40. Acuerdo No. 12-2005, (14 de diciembre de 2005) de la Superintendencia de Bancos de Panamá, de Prevención del uso indebido de los servicios bancarios y fiduciarios”.
41. Ley 2 de 25 de mayo de 1995, “Por el cual se crea el Fondo Fiduciario para el Desarrollo”.
42. Ley 22 del 27 de junio de 2000, “Por medio de la cual, se modifica la Ley No. 2 de mayo de 1995, que crea el Fondo Fiduciario para el Desarrollo y se dictan otras disposiciones”.
43. Resolución del Ministerio de Hacienda y Tesoro No.201-982 de 26 de julio de 1990.
44. Convenio de Préstamo No.1757 / OC-PN, entre la REPÚBLICA DE PANAMÁ y el BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, para el “Apoyo Técnico al Clima de Inversiones y Adaptación al Libre Comercio.
45. Decreto de Gabinete No. 256 del 16 de julio de 1970 que crea el Fondo de Preinversión y se constituye en una entidad financiera creada como dependencia de la Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia de la República.

**ANEXO 1
LISTADO DE ENTREVISTAS REALIZADAS**

FECHA	ENTIDAD	NOMBRES	CARGOS
20/03/07	Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa AMPYME	Giselle de Calcagno Rosaivette Alvarado	Directora General Coordinadora Proyecto PNUD
20/03/07	MICROSERFIN	Carlos Sánchez Fábrega Jacqueline Rodríguez Prado	Vicepresidente Ejecutivo Gerente Comercial y de Crédito
20/03/07	Asociación Panameña de Crédito APC	Luz María Salamina	Gerente General
20/03/07	Red Nacional de Organizaciones de la Micro y Pequeña Empresa REDNOMIPEM	Gloriela Q. de Guinard	Presidenta
21/03/07	Caja de Ahorro – Microbanca	Arturo Arango	Gerente de Negocios
21/03/07	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD	Amael Candanedo	Oficial de Programa
21/03/07	Financiera Solidaria	Ricardo Acosta Ch.	Gerente General
22/03/07	Asociación para el Desarrollo de las Cajas Rurales PROCAJA	Jacoba Rodríguez Chirú	Operaciones y Administración de Cartera
22/03/07	Cooperativa de Servicios Múltiples Juan XXIII	Carmen S. de Martínez	Gerente de Ahorro y Crédito
22/03/07	Ministerio de Desarrollo Agropecuario MIDE	Ismael Bernal Maure	Director de la Unidad de Agroexportación
23/03/07	Mi Banco	Elizabeth C. de Berrocal Felipe Gómez	Vice Presidente Vice Presidente - Proyectos Especiales
23/03/07	Ministerio de Economía y Finanzas MEF	Arnoldo Videla Rosalía Ortiz Chevans	Asesor del Viceministro de Economía Coordinadora de Cooperación Técnica Internacional
26/03/07	Superintendencia de Bancos de Panamá SBP	Pedro Chaluja I. René Menéndez S. Rodrigo Morán	Director de Asuntos y Proyectos Internacionales Director de Supervisión Bancaria Jefe de Grupo-Supervisión Bancaria In Situ
26/03/07	Red Panameña de Microfinanzas REDPAMIF	Víctor Hugo Vega	Presidente
27/03/07	Banco Interamericano de Desarrollo BID	Alberto Vildoso	Especialista Multisectorial Senior
27/03/07	Instituto Panameño Autónomo Cooperativo IPACOOOP	Dixia Delgado Avis de Delgado	Secretaria General Directora de Asistencia Técnica

FECHA	ENTIDAD	NOMBRES	CARGOS
27/03/07	Banco Delta	Ariel Sanmartín Javier Gamarra	Vicepresidente Ejecutivo y Gerente General Gerente de Microfinanzas
27/03/07	Acción Internacional	Reinel Torres	Director Senior de Asistencia Técnica y Operaciones Internacionales para América Latina y el Caribe – Asesor Banco Delta
28/03/07	Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa AMPYME	Marcos Córdova Hernán Pérez Alexander E. Gómez	Encargado de la Dirección de Planificación Estratégica Coordinador de Programas y Proyectos Operaciones de Profipyme
28/03/07	Ministerio de Comercio e Industrias	Carmen Gisela Vergara	Viceministra de Comercio Exterior

ANEXO 2 FICHA DE LOS GRUPOS FOCALES

1. GRUPO FOCAL DE ATALAYA

Datos generales:

Fecha: 22 de marzo del 2007
Localidad: Atalaya
Lugar: Oficina de la Caja de Crédito de Atalaya
Entidad facilitadora de la convocatoria: PROCAJA

Participantes:

Número y sexo:

3 hombres y 9 mujeres: total 12 personas

Características:

Generales: Edades entre 25 a 40 años; 1 hombre mayor a 65 años

Participante	Ocupación
Robustiano Velásquez	Crianza de Cerdos
Margarita Pérez	Crianza de pollos
Vicente Borbúa	Compra venta de material reciclado
Norma Quinteros	Confecciones
Epifania Gonzales	Producción agrícola, caña de azúcar
Doris de Rodríguez	Ama de casa

Temas tratados:

- Tipos de actividades económicas
- Ingresos familiares, detalles y características
- Créditos solicitados, características
- Destino del crédito, detalle
- Comparación con otros bancos, créditos informales
- Capacidad de pago
- Requisitos de los créditos, garantías
- Estructura y operatividad de la Caja de Atalaya
- Situación económica actual
- Migración
- Tipos de organizaciones
- Percepción de futuro

2. GRUPO FOCAL DE CIUDAD DE PANAMÁ

Datos generales:

Fecha: 23 de marzo del 2007
Localidad: San Miguelito
Lugar: Oficina de MICROSERFIN
Entidad facilitadora de la convocatoria: MICROSERFIN

Participantes:

Número y sexo:

4 hombres y 2 mujeres: total 6 personas

Características:

Participante	Ocupación
Gladis Martínez	carnicería y abastos
Diego López	vendedor chicha y empanadas
Jorge Bernal	serigrafía y publicidad
Angel Molina	peluquería
Aneudi Alcántara	comercialización de productos para salones de belleza y cafetería
Lucrecia Vásquez	sala de belleza

Temas tratados:

- Economía familiar, ingresos mensuales, características
- Créditos solicitados, características
- Destino del crédito
- Capacidad de pago
- Requisitos de los créditos, garantías
- Organizaciones a las que pertenecen
- Situación económica actual
- Percepción sobre el futuro

ANEXO 3

CUADROS DE LAS PROYECCIONES FINANCIERAS DEL FONDO

PROYECCIONES DE COLOCACIÓN, RECUPERACIÓN, CARTERA Y SALDO DISPONIBLE (en miles de B/.)

Tri- mestre	Aporte Anual	Colocaciones a operadoras			Recuperación Capital			Saldo de Cartera	Saldo disponible
		Actuales	Nuevas	Total	Actuales	Nuevas	Total		
1	4.400	950	125	1.075				1.075	3.321
2		950	125	1.075				2.150	2.246
3		950	125	1.075				3.225	1.188
4		950	125	1.075				4.300	121
5	4.700	1.100	200	1.300				5.600	3.561
6		1.100	200	1.300				6.900	2.305
7		1.100	200	1.300	119	21	140	8.052	1.201
8		1.100	200	1.300	119	21	140	9.212	96
9	4.600	1.125	475	1.600	238	42	279	10.509	3.440
10		1.125	475	1.600	238	42	279	11.830	2.211
11		1.125	475	1.600	375	75	450	12.938	1.134
12		1.125	475	1.600	375	75	450	14.088	90
13	3.300	1.275	400	1.675	513	108	621	15.082	2.412
14		1.275	400	1.675	513	108	621	16.137	1.496
15		1.275	400	1.675	653	188	841	16.895	742
16		1.275	400	1.675	653	188	841	17.730	58
17	3.300	1.375	750	2.125	794	267	1.060	18.705	2.378
18		1.375	750	2.125	794	267	1.060	19.769	1.490
19		1.375	750	2.125	953	313	1.266	20.553	750
20		1.375	750	2.125	953	313	1.266	21.412	80
TOTAL	20.300	23.300	7.800	31.100	7.288	2.025	9.313		

PROYECCIONES DE INGRESOS, COSTOS Y SOSTENIBILIDAD
(en miles de B/.)

Tri- mestre	Interés cartera	Interés inversión	Total Ingresos	Costo Ad- ministrad.	Costo UAT y Directorio	Pérdidas de crédito	Total costos	Patri- monio	Interés Devengado	Provisión Incobrables	Resultados	
											trimestre	acumulado
1	0	22	22	11	15	0,0	26	4.396	4	1	-1	-1
2	0	26	26	11	15	0,0	26	4.396	18	4	14	13
3	27	17	43	11	15	0,0	26	4.413	31	6	16	29
4	27	7	34	11	15	0,0	26	4.421	45	8	18	47
5	54	25	79	23	15	0,0	38	9.161	59	10	36	83
6	54	28	81	23	15	0,0	38	9.205	75	13	52	135
7	86	17	103	23	15	8,6	47	9.253	91	15	55	189
8	86	7	94	23	15	0,0	38	9.308	105	18	57	246
8	115	24	139	34	15	24,4	74	13.949	120	20	75	321
10	115	27	142	34	15	0,0	50	14.041	137	23	91	412
11	148	16	164	34	15	41,9	91	14.072	152	25	94	506
12	148	7	155	34	15	0,0	50	14.178	167	27	96	602
13	177	17	194	43	15	59,4	117	17.495	180	29	110	712
14	177	18	195	43	15	0,0	58	17.632	193	32	122	833
15	203	11	214	43	15	75,8	134	17.637	205	33	124	958
16	203	4	208	43	15	0,0	58	17.787	215	35	126	1.084
17	224	17	241	51	15	89,4	156	21.083	225	37	139	1.223
18	224	18	242	51	15	0,0	66	21.259	238	39	151	1.374
19	251	11	262	51	15	75,5	142	21.304	250	41	154	1.529
20	251	5	255	51	15	0,0	66	21.493	260	42	157	1.685
TOTAL	2.572	323	2.895	647	305	375	1.327		2.772	458	1.685	

ANEXO 4 EXTRACTOS METODOLÓGICOS UTILIZADOS EN LAS ESTIMACIONES DEL CONSULTOR LUIS ECHARTE

1. Cuantificación del Sector de la Micro y Pequeña Empresa (p.6,7)

“... 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 microempresas a las actividades productivas que ocupan entre 1 a 10 personas, y a pequeñas empresas a aquellas que ocupan entre 11 y 49 personas. Adicionalmente se suele diferenciar, dentro del sector de la microempresa, 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 del 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	1 a 5
	Acumulación ampliada	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).“

2. Estimación del número de MYPE demandantes de servicios financieros (p.11,12)

“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 al 2004 indican que mercados “maduros” (comillas de L. Echarte) 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%³⁷ de las MYPE demandarían financiamiento, valor que se ha utilizado para estimar la cantidad de empresas que integrarían la demanda.”

³⁷ En los cálculos efectivos asume el 25%. Nota de C. Domenech

3. Estimación del Nivel de Ingresos Medios Mensuales y de la demanda de financiamiento (p.12,13)

"Para determinar el nivel de ventas anuales de cada tipo de empresa se ha utilizado lo declarado en la EPH (Encuesta Permanente de Hogares) respecto del nivel de ingresos de patronos y dueños.⁽¹⁰⁾"

"⁽¹⁰⁾ Se ha utilizado esta variable 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 empresa; para las demás se calculó el nivel medio de ocupados en los diferentes estratos de empresas y se supuso que cada empleado distinto al patrono o dueño tiene un jornal de aproximadamente el 50% del jornal del patrono o dueño y que, a partir de esto, podemos suponer que la suma de retribuciones de la empresa se aproxima al nivel de ingresos de ésta."

Con estos cálculos, llega a la siguiente Estimación del Nivel de Ingresos Medios Mensuales por tipo de empresa:

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 ampliada	5.580,92	4.761,08
Pequeña	Menor tamaño relativo	13.553,20	10.000,00
	Mayor tamaño relativo	74.366,08	52.056,26

Fuente: elaboración propia con base en datos de remuneración de patronos y dueños la EPH de Agosto del 2005."

"En este punto se procedió a determinar el porcentaje de 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 cuales 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 $\frac{3}{4}$ 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)."

A partir de la aplicación de esta metodología, el escenario 1 de Nivel de Demanda Bajo arroja un monto de demanda de B/. 229,0 millones, el escenario 2 de Nivel de Demanda Medio un monto de B/. 267,2 millones, y el escenario 3 de Nivel de Demanda Alto un monto de B/. 305,4 millones.