

**AUTORIDAD DE LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA (AMPYME)
PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)**



“Plan de apoyo a las Microfinanzas en Panamá”

CONSULTORÍA:

**ANTEPROYECTO DE LEY QUE REGULA EL
MICROCRÉDITO EN PANAMÁ**

Consultor:

Lic. René J. Hutchinson V.

Febrero 2007

ÍNDICE

Contenido	Página
Lista de Gráficas	i
Lista de Tablas	iii
Introducción	1
A. Análisis de las normas vigentes en materia de Microcrédito en Panamá	6
I. Análisis del Entorno Panameño	7
1. Antecedentes demográficos	7
2. La Economía Panameña	9
3. Desempleo	13
4. Informalidad	16
5. Actividad y Ocupación	19
6. Ingresos	22
7. Educación	26
8. Pobreza	27
II. Características del Sector de la Micro y Pequeña Empresa	33
1. Potencialidades de la MyPE	33
2. Limitaciones de la MyPE	40
3. Debilidades de la MyPE en relación a la captación de recursos financieros	41
III. Legislaciones Vigentes relacionadas a la actividad Microfinanciera en Panamá	44
1. Enfoque Financiero	44
2. Enfoque Fiscal	51

3. Enfoque Aduanero	52
4. Disposiciones Asociadas	52
B. Análisis comparativo de las normas vigentes en materia de Microcrédito en Panamá con otros países latinoamericanos	
I. Definiciones de MYPES utilizadas en los distintos países Latinoamericanos	60
II. Estadísticas latinoamericanas de las empresas según su tamaño	66
III. Experiencias Latinoamericanas de Éxito en Microcrédito	69
1. El Salvador	69
2. Perú	76
3. República Dominicana	78
4. Aspectos rescatables	79
IV. Rasgos distintivos de las Legislaciones Micro financieras	81
V. Legislaciones de países latinoamericanos en materia de micro financiamiento	84
VI. Formas Institucionales de Micro crédito	93
C. Propuesta de Anteproyecto de Ley que regula el Microcrédito en Panamá	
I. Análisis de la oferta y demanda de los Servicios Microfinancieros en Panamá	95
II. Propuesta para la promoción del Microcrédito en Panamá	97
1. Objetivos	97
2. Definiciones	98
3. Instrumentos para la promoción del Microcrédito en Panamá	100
3.1 Sistema Nacional de Fomento Micro financiero	102

3.2 Fondo de Fomento Empresarial	113
3.3 Sociedades de Ahorro y Crédito para las MyPEs	119
4. Justificación de la propuesta	121
i. Regulación	121
ii. Institucionalidad	122
iii. Fondeo	123
iv. Sistema de Información	124
v. Oferta Oportuna	126
vi. Simplificación de trámites	126
vii. Asistencia Técnica	127
viii. Especialización	128
5. Aportes de la Sesión Informativa	130
6. Plan de Acción	138
III. Exposición de Motivos	142
IV. Propuesta de Anteproyecto de Ley que regula el Microcrédito en Panamá	147
Anexo A. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	

Lista de Gráficas

	Página
Gráfica No.1. Estimación de la Población Total de la República	7
Gráfica No.2. Estimación de la población total de la República según sexo, Año 2005	8
Gráfica No. 3. Estimación de la Población Total en la República según Grupos de Edad, Año 2005	8
Gráfica No. 4. Estimación de la Población Total en la República, por Provincia y Comarca Indígena:	9
Gráfica No. 5. Producto Interno Bruto Nominal y Real	11
Gráfica No.6. Participación de sectores como porcentaje del PIB	11
Gráfica No. 7. Población Económicamente Activa	14
Gráfica No. 8. Desempleo Abierto	14
Gráfica No. 9. Población ocupada no indígena de 15 y más años de edad en la República, según categoría en la ocupación (Agosto 2005)	19
Gráfica No. 10. Empleados de los sectores privado y público en la República, según sueldo mensual. Año 2005	23
Gráfica No. 11. Fuente de Ingreso en el Sector Agropecuario	24
Gráfica No. 12. Fuente de Ingreso en Sectores No Agropecuarios	25
Gráfica No. 13. Incidencia de la Pobreza en Panamá (en Porcentaje)	28
Gráfica No. 14. Distribución de la Población en Pobreza General y en Extrema Pobreza, según Provincia: Año 2003	30
Gráfica No. 15. Población ocupada a nivel nacional	38
Gráfica No. 16. Distribución de trabajadores con respecto a la empresa	38
Gráfica No. 17. Población ocupada en MYPE con respecto a la empresa privada mediana y grande	39

Gráfica No. 18. Empresas privadas según tamaño	39
Gráfica No. 19. Brecha entre oferta y demanda total de Microcrédito en Panamá	95
Gráfica No. 20. Sistema Nacional de Fomento Micro financiero	104
Gráfica No. 21. Funciones de la AMPYME	106
Gráfica No. 22. Modalidades del Fondo de Fomento Empresarial	114
Gráfica No. 23. Propósitos del Fondo de Asistencia Técnica	114
Gráfica No. 24. Esquema de Fondeo del Sistema Nacional de Fomento Micro financiero	123
Gráfica No. 25. Objetivos del Sistema de Información	125

Lista de Tablas

	Página
Tabla No. 1. Tasa de Crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB). En términos reales por sectores	12
Tabla No. 2. Población No Indígena de 15 y más años de edad en la República, por condición de actividad económica.	13
Tabla No. 3. Población ocupada no agrícola de 15 y más años de edad, con empleo informal en la República, por lugar de trabajo, según provincia	15
Tabla No. 4. Empleo informal. Por sector en el empleo, según sector de la categoría en la actividad económica: Año 2005.	16
Tabla No. 5. Empleo informal. Por sector en el empleo según provincia. Año 2005.	18
Tabla No. 6. Población Económicamente Activa no indígena de 15 y más años de edad en la República, según condición y categoría de actividad económica.	20
Tabla No. 7. Sueldo Medio Mensual de los Sectores Privado y Público (2000-2005)	22
Tabla No. 8. Fuentes de Ingreso de los Hogares por Área: Años 1997 y 2003.	24
Tabla No. 9. Porcentaje de Analfabetismo	26
Tabla No. 10. Años Promedio de Escolaridad	27
Tabla No. 11. Distribución de la pobreza, por nivel de pobreza, según área	29
Tabla No. 12. Incidencia y Distribución de la Pobreza en la Provincia de Panamá, según Dominio de la Muestra: Año 2003	31

Tabla No. 13. Incidencia de la Pobreza, por Sexo, según Grupos Funcionales de Edad: Año 2003	32
Tabla No. 14. Normas relacionadas a la actividad del microcrédito en Panamá	48
Tabla No. 15. Algunas definiciones de MyPE en América Latina	61
Tabla No. 16. Cantidad de empresas según su tamaño en algunos países latinoamericanos	66
Tabla No. 17: Rasgos Distintivos de las Micro finanzas	82
Tabla No. 18. Legislación de Panamá	85
Tabla No. 19. Legislación de Argentina	86
Tabla No. 20. Legislación de Colombia	87
Tabla No. 21. Legislación de Venezuela	88
Tabla No. 22. Legislación de Honduras	89
Tabla No. 23. Legislación de Guatemala	90
Tabla No. 24. Orientación de la política micro financiera	91
Tabla No. 25. Formas Institucionales de Microcrédito en algunos países latinoamericanos	93

INTRODUCCIÓN

El mejoramiento del entorno en que operan los microempresarios es una condición necesaria para el desarrollo sostenible y equitativo. Sin una mayor participación de los empresarios de las Micro y Pequeñas empresas (entre los que se encuentran un elevado porcentaje de mujeres y de los más pobres), en los frutos del crecimiento económico, no será posible promover la participación de segmentos de la población más amplios en procesos responsables de toma de decisiones.

El Gobierno ha mostrado un interés creciente en acciones que permitan apoyar al sector de las MyPEs, considerándolo como un sector productivo que ofrece oportunidades importantes para aliviar problemas de desempleo, subempleo y pobreza. Para tales efectos, ha definido como prioritarias las acciones encaminadas a mejorar las condiciones en que operan los empresarios de las MyPEs, para que este sector se sustente en deseos de superación y competitividad, para así desarrollar un mejoramiento en su calidad de vida.

Esta preocupación gubernamental ha reflejado el reconocimiento de que el empleo y el ingreso generados por los empresarios de las MyPEs han aumentado considerablemente, particularmente en los sectores informales urbanos. Esto le ha permitido a miles de hogares pobres, la generación de ingresos en actividades privadas de pequeña escala, orientadas al mercado. Un mejoramiento de las condiciones en que estas empresas operan ofrece el potencial de contribuir al crecimiento con equidad.

Panamá, a diferencia de países exitosos en el tema de microfinanzas, tales como Bolivia, Chile, México, entre otros, requiere de importantes insumos

públicos para su fortalecimiento, en cuya ausencia el crecimiento del sector podría no estar garantizado.

Los esfuerzos para el cumplimiento de los objetivos deben buscar:

- Ampliar y adaptar los procesos del sistema financiero actual de manera que el Marco Legal permita que las transacciones de crédito y de depósito ocurran en términos y condiciones que garanticen la viabilidad y sostenibilidad de las organizaciones de microfinanzas.
- Revisar el marco de regulación y supervisión prudencial, a fin de facilitar la transformación de organizaciones de microfinanzas avanzadas en intermediarios financieros regulados. En algunos casos, esto requerirá la creación de tipos especializados de intermediarios y en otros la revisión de las condiciones para operar en el mercado financiero.
- Proteger siempre la solvencia y la liquidez del sistema, adquiriendo las herramientas técnicas necesarias para permitir la operación sana de un sector de microfinanzas.
- Utilizar las experiencias y lecciones aprendidas para acelerar el progreso de las organizaciones menos avanzadas, a fin de que puedan incorporar las mejores prácticas desarrolladas por las organizaciones líderes.

Si bien los servicios financieros son importantes para promover el aprovechamiento de las oportunidades productivas, éstos deben estar acompañados de la formación de capital humano, acumulación de información y transferencia de tecnología, factores que son indispensables para crear estas oportunidades. Es entonces indispensable destinar esfuerzos a la

transformación y promoción tanto de los servicios financieros como no financieros para las MyPEs. Esto debe lograrse, aportando elementos de apoyo adicionales.

En el caso de los servicios no financieros se requieren acciones de experimentación, diseño y transformación de las estructuras organizativas existentes, para acercarse a los estándares adoptados por los programas de microcrédito. Mientras que para los servicios financieros se requieren acciones de consolidación y complementación, para ampliar la gama de su cobertura y garantizar su sostenibilidad.

Además de organizaciones de apoyo viables y sostenibles, el progreso de la microempresa requiere de un entorno regulatorio y de políticas favorables, y ante todo de promoción, que ofrezcan oportunidades de crecimiento.

Para lograr la identificación de las medidas que deben adoptarse en este rubro, es necesario conocer el comportamiento de las variables demográficas, sociales y económicas de Panamá, ya que sólo a través de una adecuada comprensión de las mismas se logrará una estrategia eficiente para la modificación del Marco Legal del Microcrédito en nuestro país.

ANTECEDENTES

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 del 2005, como un esfuerzo en conjunto entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Autoridad de la

Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), 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.

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.

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.

En este sentido, Panamá inició la ejecución del citado proyecto con tres productos específicos:

- *Comité Nacional de Micro crédito (CONAMI), constituido y operando.*
Este Comité ha sido constituido legalmente por el Decreto Ejecutivo # 36 del 4 de abril del 2006.
- *Campaña de Promoción y Sensibilización del Microcrédito en Panamá*
Desarrollado a través de Talleres de capacitación, encuestas para medir el conocimiento del Tema y enlaces con los medios de comunicación, los cuales han realizado artículos de opinión sobre el tema del Microcrédito.
- *Anteproyecto de Ley que regule el Microcrédito, elaborado*
Producto de responsabilidad del Comité Nacional de Microcrédito.

OBJETIVO ESPECÍFICO DEL ESTUDIO

- Analizar y evaluar las normas legales vigentes, específicamente, normas emitidas por la Superintendencia de Bancos, Código Fiscal, Convenios Internacionales y cualquier otra norma a fin que regule la materia.
- Obtener un documento que contenga el análisis y la evaluación de las normas jurídicas vigentes en la República de Panamá en materia bancaria, fiscal, convenios Internacionales y cualquier otra norma que regule la materia de crédito.
- Proveer un documento de Análisis Comparativo de la legislación nacional en materia de microcrédito, con otras jurisdicciones de la región de comprobada experiencia exitosa en materia de Microcrédito como Chile, Bolivia y Perú.
- Originar la propuesta del Anteproyecto de Ley, con su justificación.

TAREAS A DESARROLLAR POR LOS ABOGADOS

- Elaborar un documento con los análisis y evaluaciones de las normas vigentes en Panamá en materia de microcrédito.
- Confeccionar un documento de Análisis comparativo de las normas que rigen el Microcrédito en Panamá y otros países de la región.
- Proporcionar el documento de Anteproyecto de Ley del Microcrédito en Panamá

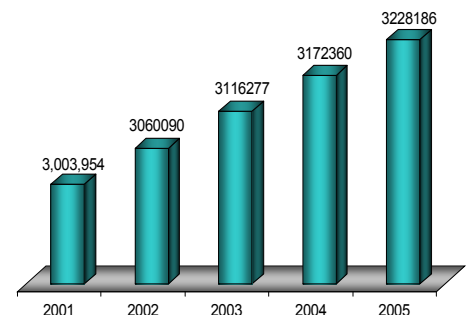
“Análisis de las normas vigentes en materia de Microcrédito en Panamá”

II. ANÁLISIS DEL ENTORNO PANAMEÑO

En 2006, por tercer año consecutivo, la economía panameña experimentó un crecimiento elevado (7,5%). Ello obedece a la pujante demanda externa, producto de la marcada expansión de la economía mundial, y la cada vez más dinámica demanda interna. Los déficit fiscal y externo (2,0% y 4,2% del PIB, respectivamente) fueron menores a los registrados en 2005. La inflación descendió por debajo del 2%, volviendo a los patrones habituales, a la vez que el desempleo nacional se redujo más de un punto porcentual (8,6%). Para 2007, se prevé que el crecimiento del PIB se mantendrá en torno al 7%, pues se espera que la reducción del impulso de la demanda externa, dadas las expectativas de una desaceleración de la economía mundial, sea compensada por los factores internos. Asimismo, se esperan mejoras en el mercado laboral, una reducción del déficit fiscal (1,5%) y una inflación baja (alrededor del 2%).

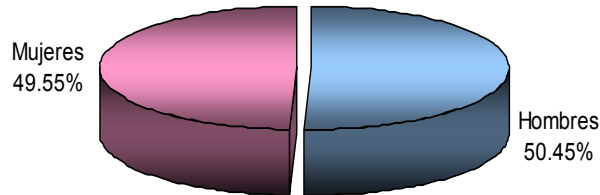
1. Antecedentes Demográficos

La República de Panamá es una franja ístmica con una superficie total de 75.517 km², ubicada en la parte más estrecha del Continente Americano. Es precisamente su posición geográfica la que influye en sus sectores de economía, destacando en sus actividades: el Canal de Panamá, la Zona Libre de Colón, el turismo y el Centro Bancario.



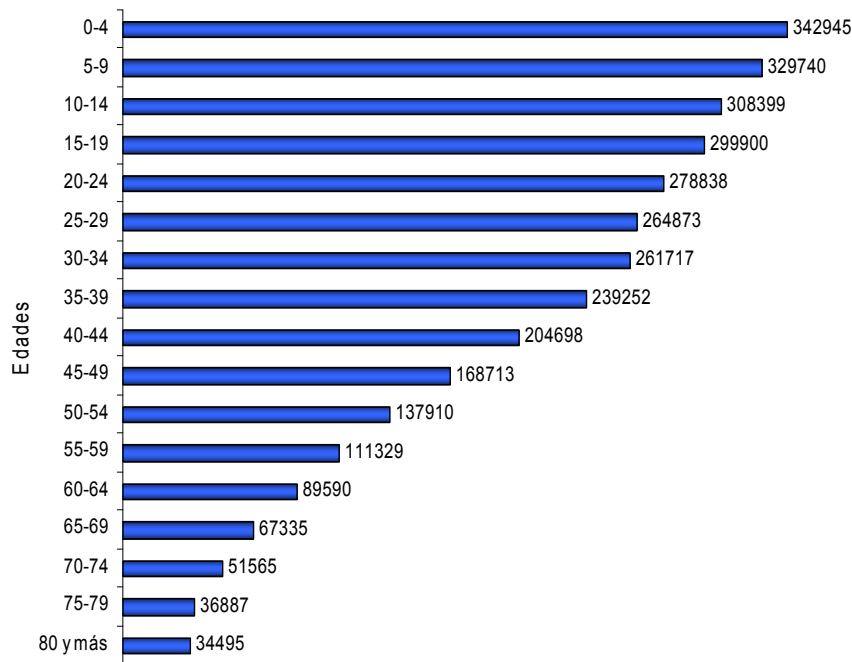
Gráfica No.1. Estimación de la Población Total de la República

Cuenta con una población de 3.22 millones de habitantes (Dirección de Estadística y Censo, Contraloría General de la República, 2005), compuesta en 49.55% por mujeres y 50.45% por hombres, siendo la mitad de ellos menores de 29 años.



Gráfica No.2. Estimación de la población total de la República según sexo, Año 2005

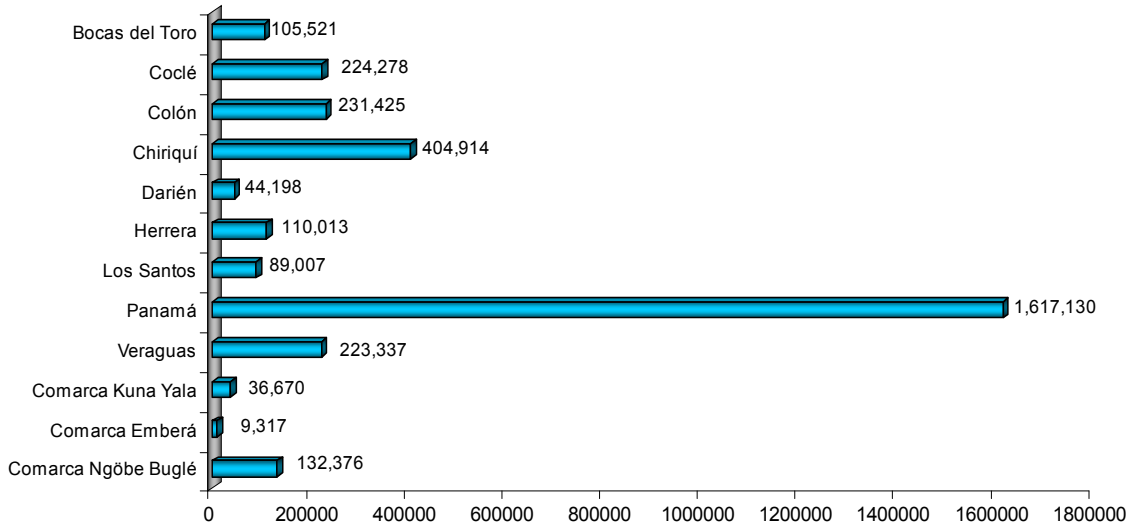
Fuente: Dirección de Estadística y Censo. Contraloría General de la República.



Gráfica No. 3. Estimación de la Población Total en la República según Grupos de Edad, Año 2005

Fuente: Dirección de Estadística y Censo. Contraloría General de la República.

Las provincias con mayor población son Panamá, con el 50% de la totalidad, seguido por Chiriquí con el 12.5%, Colón (7.1%) y Coclé (6.9%).



Gráfica No. 4. Estimación de la Población Total en la República, por Provincia y Comarca Indígena: Al 1° de Julio de 2005

Fuente: Dirección de Estadística y Censo. Contraloría General de la República.

2. La Economía Panameña

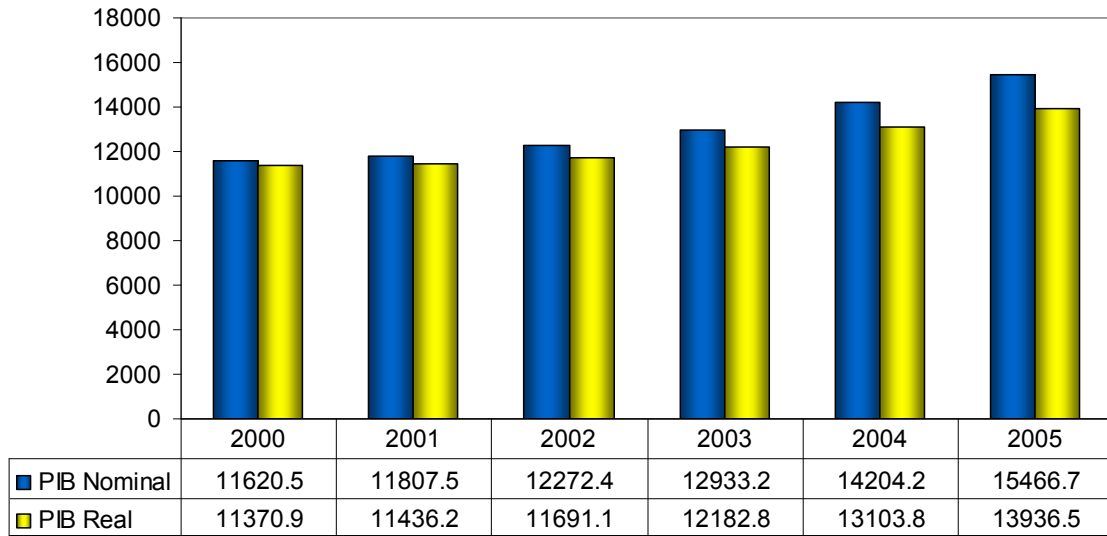
Panamá es un país con una estratégica posición geográfica dentro del Continente Americano, lo cual le ha permitido orientar su economía a los servicios, la banca, el comercio y el turismo. Su clima también ha sido propicio para el cultivo de productos agrícolas, considerados exóticos en el resto del mundo, y sus costas en ambos océanos le proveen de variedad de especies marinas. Además, su sistema monetario dolarizado le ha brindado mayor estabilidad a sus actividades.

Panamá se rige por un sistema de libre economía y su principal estandarte son las exportaciones, como nueva forma de acrecentar la economía nacional, siendo actualmente el Canal de Panamá un gran aporte para el país.

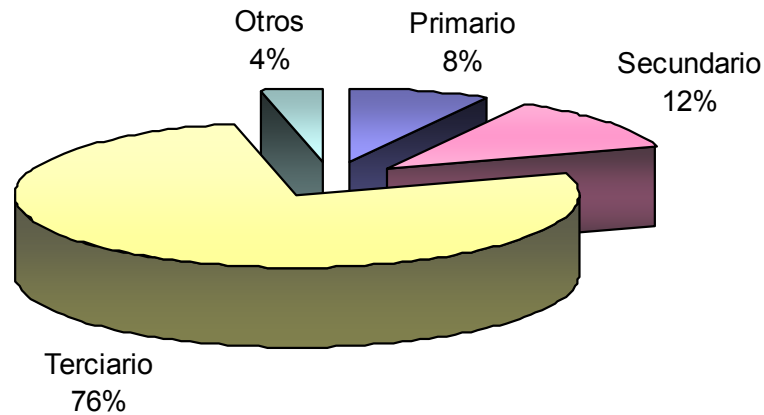
El crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), en términos reales, durante el primer semestre del 2006, en comparación con el mismo período del año anterior fue de 8.1%, el más alto de América Latina, según datos de la CEPAL. El crecimiento del PIB para el 2005 fue de 6.4%, lo cual indica una reactivación en la economía panameña, ya que de 1999 a 2003 se observó un crecimiento anual promedio de 3.0%, el cual ha sido menor que la tendencia histórica.

A partir de mediados de 2003 la economía comenzó a recuperarse debido al aumento de las exportaciones; además, el gasto interno estuvo financiado por los aumentos en los ingresos del Canal de Panamá, las contribuciones por parte de las empresas portuarias y la Zona Libre de Colón, lo cual produjo un aumento del circulante.

La política económica de Panamá se basa en el sector terciario, siendo uno de los países más precoces en utilizar esta política. Este sector representa el 76% de su Producto Interno Bruto; sin embargo, ha existido un aumento significativo del sector industrial y de construcción.



Gráfica No. 5. Producto Interno Bruto Nominal y Real (en miles de B/.)



Gráfica No.6. Participación de sectores como porcentaje del PIB

En la tabla No. 1 se presenta la tasa de crecimiento del PIB en términos reales por sectores en los últimos tres años. Se confirma el crecimiento del sector secundario (10.8%) y terciario (10.2%), mientras que el sector primario manifiesta el menor crecimiento, siendo este del 1.4% en el 2006.

Se destaca el gran desempeño del sector Secundario-Infraestructura y el de Servicios Comerciales y Financieros, ello a causa de la evolución de las Telecomunicaciones, el Transporte Aéreo, la Zona Libre de Colón, los Hoteles y Restaurantes y la Intermediación Financiera; agregando además, el alto crecimiento del Sector Construcción y el Canal de Panamá (MEF, Informe Económico del Primer Semestre 2006).

**Tabla No. 1. Tasa de Crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB)
 En términos reales por sectores
 Segundo y tercer trimestre de 2005**

Sectores	Años		
	2004	2005	2006
Sector Primario	2.6	2.9	1.4
Agricultura	2.0	4.5	8.6
Pesca	0.3	1.6	-17.3
Minas y Canteras	12.5	0.1	22.0
Sector Secundario y de Infraestructura	11.2	7.5	10.8
Industrias	2.1	3.0	5.7
Electricidad y Agua	6.1	5.0	1.4
Construcción	13.9	1.0	22.7
Transporte Terrestre y otros	<u>19.0</u>	<u>9.0</u>	<u>11.6</u>
Canal de Panamá	9.7	6.1	7.6
Puertos	22.9	11.8	-2.7
Telecomunicaciones	14.2	13.8	15.8
Aerolíneas	19.0	24.9	23.8
Servicios Comerciales y Financieros	6.8	9.4	10.2
Comercio al por mayor y menor	7.3	3.5	9.1
Zona Libre de Colón	16.3	13.1	22.1
Hoteles y Restaurantes	13.5	11.1	10.8
Intermediación Financiera	-5.6	16.0	12.7
Actividades Inmobiliarias y Empresariales	7.5	7.4	4.5
Servicios Gubernamentales y Personales	3.3	0.8	2.5
Administración Pública	2.4	-0.7	0.9
Enseñanza Privada	4.6	2.3	4.2
Servicios Sociales y de Salud	5.4	3.5	2.1
Esparcimientos y actividades personales	3.9	4.0	6.8
Servicios domésticos	8.0	1.8	2.5
PIB Sectorial	7.4	6.9	8.4
PIB (ajustado por impuestos y SIFMI)	7.0	7.0	8.1

Fuente: Dirección de Estadística y Censo, Contraloría General de la República

3. Desempleo

Según datos de la Contraloría General de la República, en la actualidad, el desempleo abierto asciende al 10.3% de la Población Económicamente Activa, habiendo disminuido este a lo largo del periodo 2001 – 2005 como consecuencia del crecimiento del Producto Interno Bruto y la reactivación de la economía.

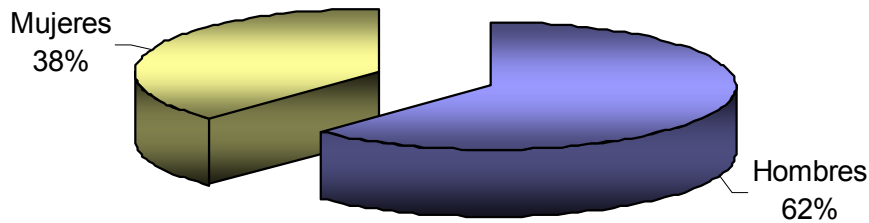
La tabla No. 2 muestra los datos estadísticos de la población de 15 años y más de acuerdo a su condición económica, observándose que la población ocupada ha aumentado en una tasa menor a la que ha disminuido la población desocupada, siendo esto indicio que a pesar de la disminución del desempleo, no se están creando la cantidad de plazas de trabajo cónsonas a las necesidades de nuestro país.

Tabla No. 2. Población No Indígena de 15 y más años de edad en la República, por condición de actividad económica. Encuesta de Hogares.

Año	Población total de 15 y más años de edad	Condición de actividad económica de la población de 15 y más años de edad					
		Económicamente Activa					No económicamente activa
		Total	Porcentaje	Ocupada	Desocupada		
					Número	Porcentaje de la población activa	
2000	1,865,191	1,117,333	59.9	966,209	151,124	13.5	747,858
2001	1,907,188	1,153,950	60.5	984,223	169,727	14.7	753,238
2002	1,949,717	1,221,914	62.7	1,049,525	172,389	14.1	727,803
2003	2,006,780	1,260,139	62.8	1,088,109	172,030	13.7	746,641
2004	2,050,751	1,294,618	63.1	1,134,730	159,888	12.4	756,133
2005	2,094,365	1,325,150	63.3	1,188,305	136,845	10.3	769,215

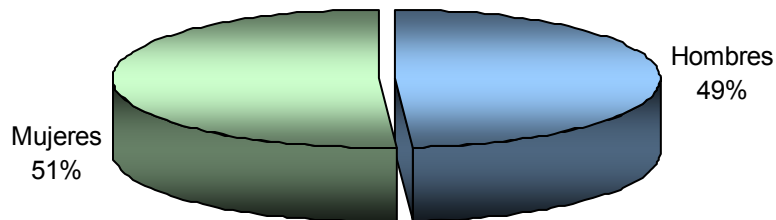
Fuente: DEC-CGR

En cuanto a la composición de la Población Económicamente Activa por sexo, la misma está compuesta 62% por hombres y 38% por mujeres, siendo que el 92.3% de los hombres están ocupados, mientras que las mujeres lo están en un 86.7%, haciendo esto evidente que la mujer hace frente a una mayor tasa de desempleo. De quienes enfrentan el desempleo, 51% son mujeres y 49% son hombres.



Gráfica No. 7. Población Económicamente Activa

Fuente: DEC-CGR



Gráfica No. 8. Desempleo Abierto

Fuente: DEC-CGR

Según la Encuesta de Hogares (Agosto 2005), el 84.4% pertenece a la población ocupada no agrícola. La tabla No. 3 muestra los datos estadísticos la composición del empleo informal según provincia de trabajo. En general, la República de Panamá presenta una tasa de informalidad del 46.6% (2005). El más alto índice de informalidad lo presentan las Áreas indígenas, con el 83.4%, seguido de Darién (32.1%) y Coclé (60.8%).

Tabla No. 3. Población ocupada no agrícola de 15 y más años de edad, con empleo informal en la República, por lugar de trabajo, según provincia. Encuesta de Hogares. Agosto 2005.

Provincia	Población ocupada no agrícola	Con empleo informal				
		Total	Porcentaje	En empresas del sector formal	En empresas del sector informal	En hogares
Total	1,002,890	467,303	46.6	76,656	334,119	56,528
Bocas del Toro	15,754	8,820	56.0	1,165	6,838	817
Coclé	60,063	36,492	60.8	2,567	30,601	3,324
Colón	72,011	31,002	43.1	9,574	18,952	2,476
Chiriquí	106,032	56,208	53.0	7,378	44,489	4,341
Darién	6,777	4,211	62.1	449	3,687	75
Herrera	29,288	17,329	59.2	1,767	12,791	2,771
Los Santos	27,496	15,836	57.6	1,505	12,252	2,079
Panamá	616,075	254,798	41.4	48,731	169,058	37,009
Veraguas	46,359	23,388	50.4	2,295	17,730	3,363
Áreas Indígenas	23,035	19,219	83.4	1,225	17,721	273

Fuente: Encuesta de Hogares. Agosto 2005. DEC-CGR

4. Informalidad

El empleo informal en la República de Panamá al 2005 alcanzó el 46%, significando esto que poco menos de la mitad de la población ocupada no agrícola pertenece a esta categoría. En la Tabla No.4 se muestran estadísticas sobre empleo informal, según sector, y categoría de la actividad económica. Se observa que hay mayor informalidad en el Sector Secundario que en el Terciario, siendo esta un comportamiento constante en años anteriores.

Tabla No. 4. Empleo informal. Por sector en el empleo, según sector de la categoría en la actividad económica: Año 2005.

Sector de la categoría en la actividad económica	Población Ocupada no agrícola	Empleo Informal				
		Total	Empresas del sector formal	Empresas del sector informal	Hogares	%
Total	1,002,890	467,303	76,656	334,119	56,528	46.6
Sector Secundario	214,093	114,779	23,887	90,892	-	53.6
Sector Terciario	788,797	352,524	52,769	243,227	56,528	44.7

Fuente: Encuesta de Hogares, Agosto 2005. DEC-CGR.

Entre las actividades un porcentaje de empleo informal mayor al 50% se encuentra:

- Artesanos y trabajadores de la minería, la construcción, la industria manufacturera, la mecánica y ocupaciones afines (66.2%)
- Vendedores ambulantes, trabajadores de los servicios no clasificados en otro grupo de obreros y jornaleros (64.3%)

- Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados (59.0%)
- Operadores de instalaciones fijas y máquinas, montadores, conductores y operadores de máquinas móviles (55.0%)
- Trabajadores agropecuarios, forestales, de la pesca y caza (54.7%)

Por otro lado, las actividades que presentan menor índice de informalidad se encuentran quienes están empleados en las siguientes ocupaciones:

- Técnicos y profesionales de nivel medio (21.8%)
- Miembros del poder ejecutivo; personal directivo de la administración pública de la empresa privada y de organizaciones de interés social (14.4%)
- Empleados de oficina (11.4%)
- Profesionales, científicos y otros intelectuales (7.3%)

La tabla a continuación muestra el nivel de informalidad de acuerdo a la provincia de trabajo. Las localidades con mayor índice en este rubro son las Áreas Indígenas (83.4%) seguido por las provincias de Darién (62.1%) y Coclé (60.8%).

Tabla No. 5. Empleo informal. Por sector en el empleo según provincia. Año 2005.

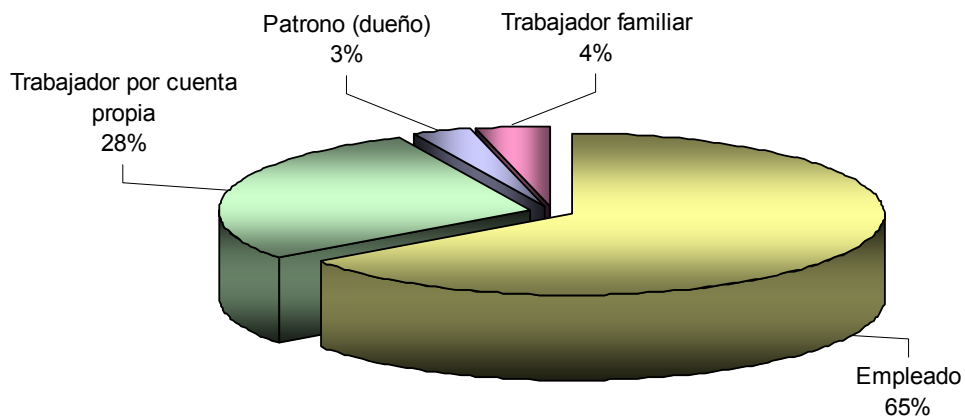
Provincia	Población ocupada no agrícola	Empleo Informal				
		Total	Empresas del sector formal	Empresas del sector informal	Hogares	%
Total	1,002,890	467,303	76,656	334,119	56,528	46.6
Bocas del Toro	15,754	8,820	1,165	6,838	817	56.0
Coclé	30,063	36,492	2,567	30,601	3,324	60.8
Colón	72,011	31,002	9,574	18,952	2,476	43.1
Chiriquí	106,032	56,208	7,378	44,489	4,341	53.0
Darién	6,777	4,211	449	3,687	75	62.1
Herrera	29,288	17,329	1,767	12,791	2,771	59.2
Los Santos	27,496	15,836	1,505	12,252	2,079	57.6
Panamá	616,075	254,798	48,731	169,058	37,009	41.4
Veraguas	46,359	23,388	2,295	17,730	3,369	50.4
Áreas Indígenas	23,035	19,219	1,225	17,721	273	83.4

Fuente: Encuesta de Hogares, Agosto 2005. DEC-CGR.

5. Actividad y Ocupación

Las estadísticas han afirmado que el 85% de la población ocupada se encuentra en actividades no agrícolas (DEC-CGR, 2005), destacándose el comercio al por mayor y al por menor y las industrias manufactureras.

La categoría de ocupación predominante es del 65% correspondiente a quienes son empleados. Los trabajadores por cuenta propia corresponden al 28% de la fuerza laboral, mientras que el 3% son patronos y 4% trabajadores familiares.



Gráfica No. 9. Población ocupada no indígena de 15 y más años de edad en la República, según categoría en la ocupación (Agosto 2005)

Fuente: Encuesta de Hogares. Agosto 2005. DEC- CGR

La Tabla No. 6 muestra detalladamente los resultados de la Encuesta de Hogares de Agosto 2005 con respecto a la Población Económicamente Activa ubicada según su condición y categoría de actividad económica.

Tabla No. 6. Población Económicamente Activa no indígena de 15 y más años de edad en la República, según condición y categoría de actividad económica.

OCUPADA	1,188,305
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	176,807
Pesca	9,529
Explotación de minas y canteras	1,038
Industrias manufactureras	104,339
Suministro de electricidad, gas y agua	7,728
Construcción	91,062
Comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos automotores, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos	226,883
Hoteles y Restaurantes	69,600
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	91,264
Intermediación financiera	24,305
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	61,657
Administración pública y defensa, planes de seguridad social de afiliación obligatoria	69,375
Enseñanza	64,911
Actividades de servicios sociales y de salud	47,614
Otras actividades comunitarias, sociales y personales de servicio	71,612
Hogares privados con servicio doméstico	70,009
Organizaciones y órganos extraterritoriales	572

Tabla No. 6. Continuación.

DESOCUPADA	136,845
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	3,767
Pesca	144
Explotación de minas y canteras	265
Industrias manufactureras	10,763
Suministro de electricidad, gas y agua	608
Construcción	17,444
Comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos automotores, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos	26,322
Hoteles y Restaurantes	8,450
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	5,098
Intermediación financiera	2,424
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	6,551
Administración pública y defensa, planes de seguridad social de afiliación obligatoria	6,916
Enseñanza	3,329
Actividades de servicios sociales y de salud	4,067
Otras actividades comunitarias, sociales y personales de servicio	6,981
Hogares privados con servicio doméstico	9,960
Organizaciones y órganos extraterritoriales	70
Nunca han trabajado	23,686

Fuente: Encuesta de Hogares. Agosto 2005. DEC-CGR

6. Ingresos

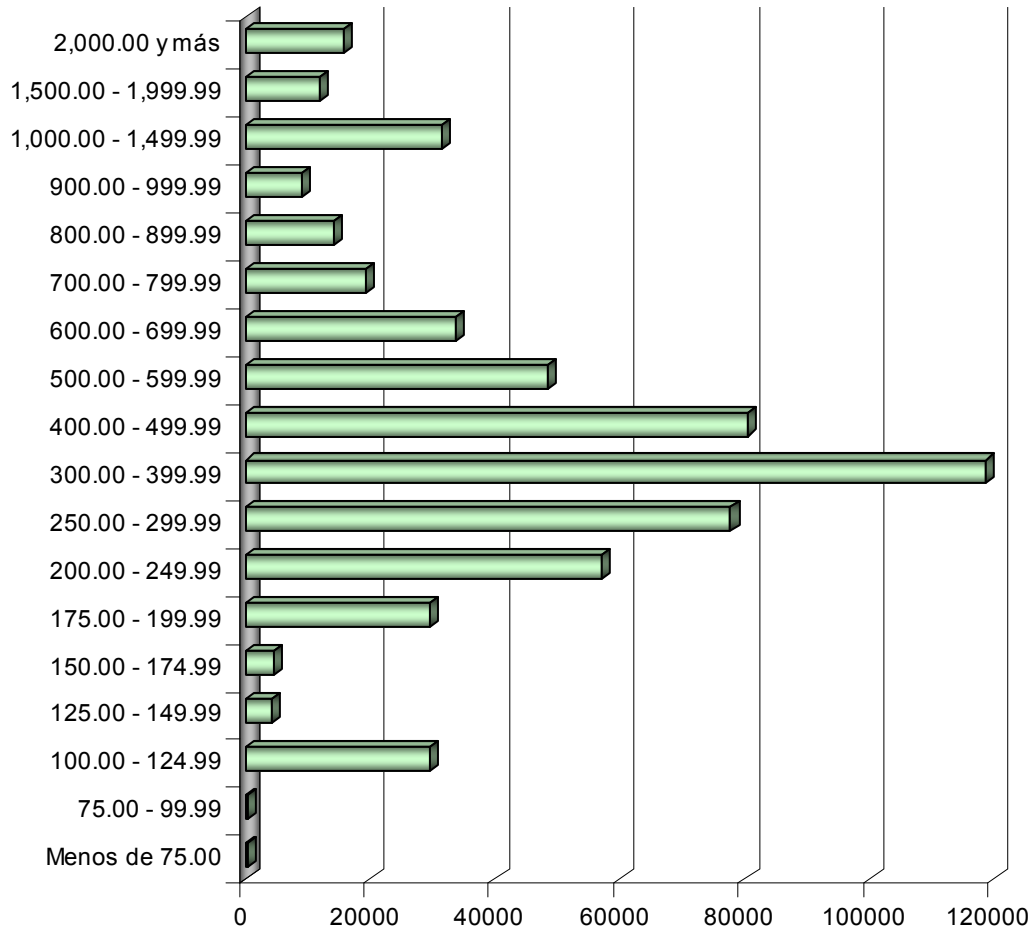
Podemos observar que el promedio de los sueldos tanto de sectores privados como públicos oscilan entre 400 y 500 balboas, presentando los menores ingresos las zonas bananeras de Bocas del Toro y Puerto Armuelles.

Para el año 2005, según la Encuesta de Hogares, la mayoría de los asalariados panameños devengaban entre 300 a 400 balboas mensuales.

Tabla No. 7. Sueldo Medio Mensual de los Sectores Privado y Público (2000-2005)

Año	Sector							
	Total	Privado			Público			
		Total	Empresas particulares	Zonas Bananeras de Bocas del Toro y Pto. Armuelles	Total	Gobierno Central	Instituciones Autónomas y Semi - Autónomas	Municipios
2000	518.93	467.97	468.56	426.82	633.61	530.32	835.07	352.86
2001	512.33	457.45	457.84	436.92	625.18	494.77	857.62	351.04
2002	505.03	435.23	439.98	415.77	626.38	501.22	839.96	354.02
2003	508.39	440.46	440.96	393.42	640.33	507.90	867.72	360.19
2004	514.69	448.78	451.02	312.01	646.35	508.64	902.15	354.74
2005	520.84	454.89	456.63	330.68	664.94	520.74	924.90	352.60

Fuente: Panamá en Cifras. DEC-CGR



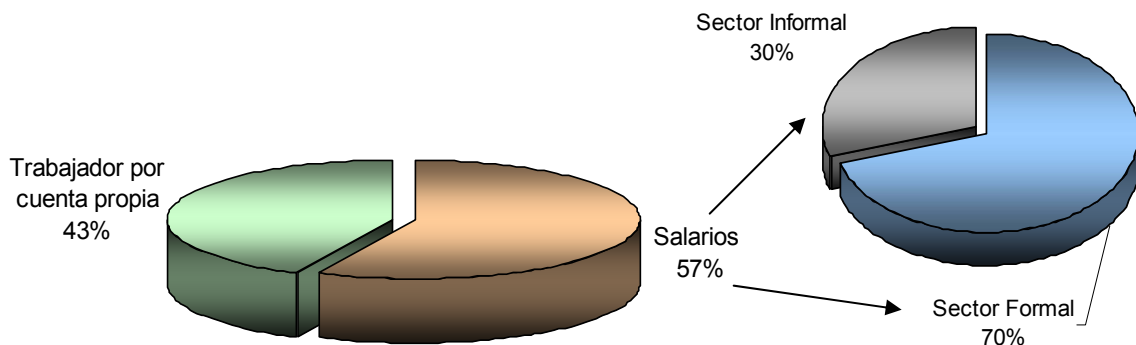
Gráfica No. 10. Empleados de los sectores privado y público en la República, según sueldo mensual. Año 2005

Fuente: Encuesta de Hogares. Agosto 2005.

Tabla No. 8. Fuentes de Ingreso de los Hogares por Área: Años 1997 y 2003.

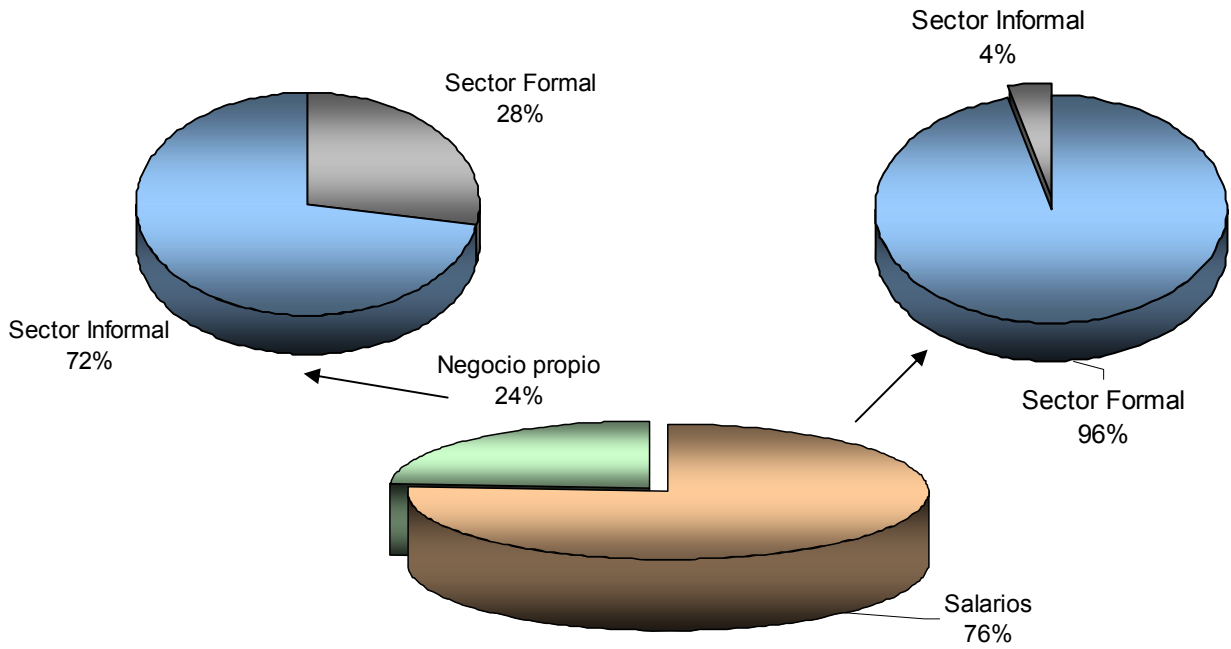
Fuente de Ingreso	Total País		Área								
			Urbana		Rural Total		Rural No Indígena		Rural Indígena		
	2003	1997	2003	1997	2003	1997	2003	1997	2003	1997	
Total de Ingreso Per Cápita (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Ingresos Laborales	66.9	69.9	66.2	69.3	70.0	72.4	69.3	72.2	79.1	75.3	
1. Agropecuarios	4.7	5.8	0.9	0.9	21.0	27.1	19.2	26.6	47.0	33.9	
2. No Agropecuarios	62.2	64.1	65.3	68.4	49.0	45.3	50.2	56.6	32.1	41.5	
Ingresos No Laborales	33.1	30.1	33.8	30.7	30.0	27.6	30.7	27.8	20.9	24.7	

Fuente: Encuesta de Niveles de Vida de 1997 y 2003. Dirección de Políticas Sociales del Ministerio de Economía.



Gráfica No. 11. Fuente de Ingreso en el Sector Agropecuario

Fuente: Encuesta de Niveles de Vida 2003. MEF.



Gráfica No. 12. Fuente de Ingreso en Sectores No Agropecuarios

Fuente: Encuesta de Niveles de Vida 2003. MEF.

7. Educación

Muestra la proporción de la población que queda absolutamente al margen del desarrollo por no contar con las capacidades educativas básicas (leer y escribir)

Tabla No. 9. Porcentaje de Analfabetismo

Provincias y Comarcas	% de Analfabetas (2002)
Urbana	2.5
Rural	16.0
Bocas del Toro	16.0
Coclé	5.7
Colón	3.5
Chiriquí	7.2
Darién	22.3
Herrera	9.8
Los Santos	10.1
Panamá	2.7
Veraguas	14.2
Comarca Kuna Yala	38.0
Comarca Emberá	33.3
Comarca Ngöbe Buglé	44.0

Fuente: Indicadores del Sistema Educativo Panameño. MEDUCA

Nueve años de escolaridad o más indicarán que la población en promedio, cuenta con la educación considerada como obligatoria. Conforme el número de años supera esta cifra, dirá que el nivel educativo se va elevando así como las capacidades de la población para enfrentar los retos del desarrollo del país.

Tabla No. 10. Años Promedio de Escolaridad

Provincias y Comarcas	Años de Escolaridad Promedio 2002	
	Hombres	Mujeres
Urbana	10.0	10.3
Rural	6.1	6.3
Bocas del Toro	6.6	6.5
Coclé	7.4	7.9
Colón	9.2	9.7
Chiriquí	7.9	8.8
Darién	5.2	4.8
Herrera	7.0	7.8
Los Santos	7.2	8.4
Panamá	9.8	10.2
Veraguas	6.9	7.6
Comarca Kuna Yala	5.9	3.7
Comarca Emberá	4.4	3.4
Comarca Ngöbe Buglé	3.3	2.3

Fuente: DEC- CGR

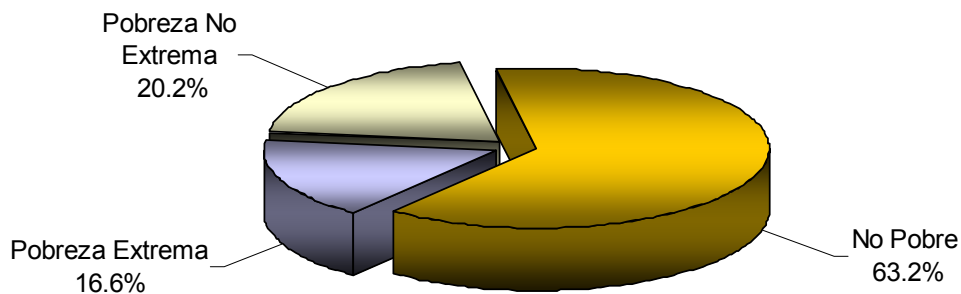
8. Pobreza

La pobreza es un fenómeno complejo y multidimensional, razón por la cual existen múltiples definiciones y maneras de medirla. Tradicionalmente se ha definido la pobreza como privación material, medida mediante el ingreso o el consumo del individuo o la familia. En este caso se habla de pobreza extrema o pobreza absoluta como la falta de ingreso necesario para satisfacer las necesidades de alimentación básicas. Estas últimas se suelen expresar en términos de requerimientos calóricos mínimos. Adicionalmente existe la definición de pobreza general o relativa, que es la falta de ingreso necesario

para satisfacer tanto las necesidades alimentarias básicas como las necesidades no alimentarias básicas, tales como vestido, energía y vivienda

Los niveles altos de pobreza generan graves problemas sociales, entre ellos la exclusión de la mayor parte de la población, desnutrición infantil y criminalidad, al tiempo que afecta negativamente el desempeño económico del país debido a la ausencia de mano de obra calificada y el bajo nivel de demanda agregada asociados a la pobreza.

Según la Encuesta de Niveles de Vida de 2003 el 63.2% de la población panameña es considerada No Pobre, y el 36.8% restante se encuentra en la categoría de Pobreza General, siendo que el 16.6% padece de Pobreza Extrema.



Gráfica No. 13. Incidencia de la Pobreza en Panamá (en Porcentaje)

Fuente: Encuesta de Niveles de Vida de 2003. Dirección de Políticas Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas

La situación desde la década de los noventa hasta nuestros días no ha variado considerablemente. Más de la mitad de la población pertenece al área urbana, sin embargo la pobreza se concentra en áreas rurales no indígenas. Dándonos

a entender estas cifras que el crecimiento económico de nuestro país no es percibido por las localidades rurales de nuestra geografía.

**Tabla No. 11. Distribución de la pobreza, por nivel de pobreza, según área
Años 1997 y 2003**

Área e Indicador	Población		Nivel de Pobreza							
			Pobre						No Pobre	
			General*		Extrema		No Extrema			
	2003	1997	2003	1997	2003	1997	2003	1997	2003	1997
Urbana	60.5	55.6	32.9	22.7	16.0	9.2	46.7	36.6	76.7	75.1
Rural Total**	39.5	44.4	67.1	77.3	84.0	90.8	53.3	63.4	23.3	24.9
Rural No indígena	31.7	36.9	46.5	58.0	42.1	56.2	50.1	59.7	23.1	24.3
Rural Indígena	7.8	7.6	20.6	19.3	41.9	34.6	3.2	3.7	0.2	0.6
Total País	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

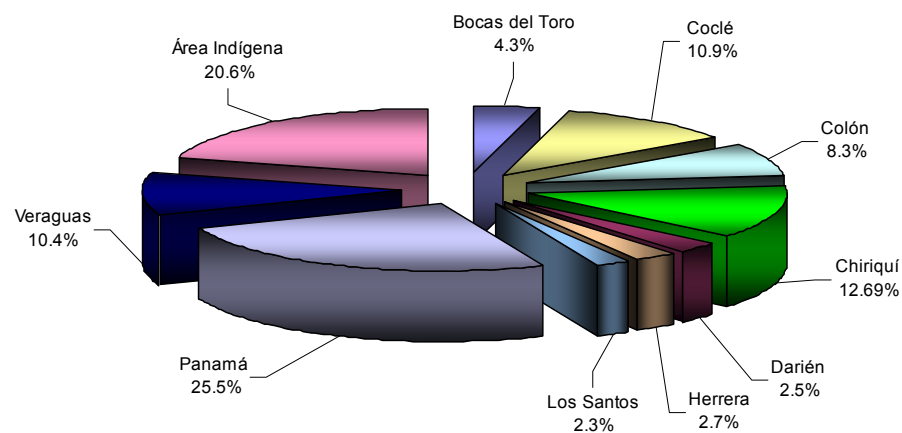
* Incluye la pobreza extrema y la no extrema

** Incluye la Rural no indígena y la Indígena

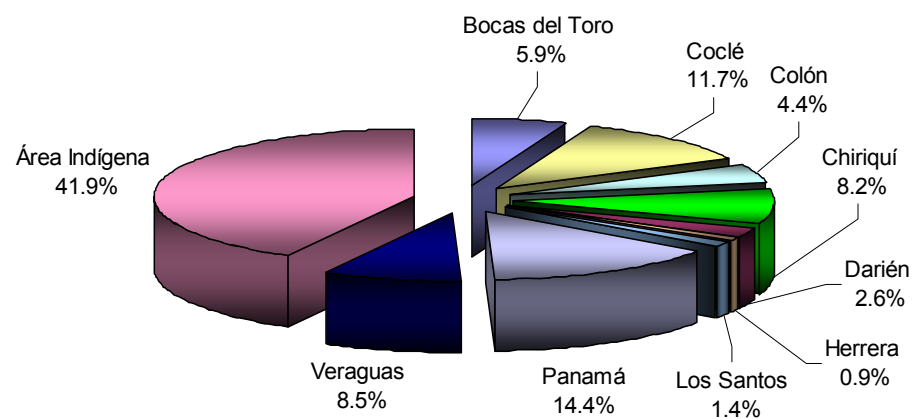
Fuente: Encuesta de Niveles de Vida de 1997 y 2003. Dirección de Políticas Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas

La Gráfica No. 13 presenta la distribución de la Pobreza General y la Pobreza Extrema según provincia. El Área Indígena compone el 41.9% de la Pobreza Extrema de nuestro país, constatando la información presentada en el cuadro anterior.

Pobreza General



Pobreza Extrema



Gráfica No. 14. Distribución de la Población en Pobreza General y en Extrema Pobreza, según Provincia: Año 2003

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

De la totalidad de habitantes que ocupan la provincia de Panamá, 73,300 se encuentran en pobreza extrema mientras 214,200 en pobreza no extrema. El oeste de la provincia concentra el mayor porcentaje de población en Pobreza General.

En tanto que por grupos de edad podemos observar que quienes atraviesan flagelo de la pobreza en su mayoría son infantes en el grupo de cero a cinco años, indicando esta situación que la generación venidera está sumida en este fenómeno socio-económico que afectaría el progreso del país si esta situación no es revertida y mitigada en el corto plazo.

Tabla No. 12. Incidencia y Distribución de la Pobreza en la Provincia de Panamá, según Dominio de la Muestra: Año 2003

Dominio	Total	Pobre			No Pobre
		General (1)	Extrema	No Extrema	
Total Provincia	100.0	19.9	5.1	14.8	80.1
Ciudad de Panamá (2)	100.0	10.5	1.3	9.2	89.5
Resto del Distrito de Panamá (3)	100.0	22.2	4.7	17.5	77.8
Distrito de San Miguelito	100.0	15.0	3.5	11.5	85.0
Panamá Oeste(4)	100.0	29.0	8.9	20.1	71.0
Panamá Este (5)	100.0	47.9	20.2	17.7	52.1

- (1) Incluye la pobreza extrema y la no extrema
- (2) Comprende los corregimientos de San Felipe, El Chorrillo, Santa Ana, Calidonia, Curundú, Betania, Bella Vista, Pueblo Nuevo, San Francisco, Parque Lefevre, Río Abajo, Juan Díaz y Pedregal.
- (3) Comprende los corregimientos de Ancón, Chilibre, Las Cumbres, Pacora, San Martín y Tocumen
- (4) Comprende los distritos de Arraiján, Capiro, la Chorrera y San Carlos
- (5) Comprende los distritos de Balboa, Chepo, Chimán y Taboga

Fuente: Encuesta de Niveles de Vida de 2003. Dirección de Políticas Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas

Tabla No. 13. Incidencia de la Pobreza, por Sexo, según Grupos Funcionales de Edad: Año 2003

Grupo de Edad	Nivel de Pobreza									
	Pobreza General*			Pobreza Extrema			Pobreza No Extrema			No Pobre
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	
Total país	36.8	37.9	35.6	16.6	16.9	16.1	20.2	21.0	19.5	63.2
0 a 5	54.1	54.7	53.5	29.2	28.7	29.8	24.9	25.9	23.7	45.9
6 a 11	49.1	49.3	48.8	24.4	24.5	24.4	24.6	24.9	24.4	50.9
12 a 14	46.2	45.3	47.2	20.6	19.8	21.4	25.6	25.4	25.8	53.8
15 a 17	42.3	42.4	42.2	19.4	18.7	20.2	22.9	23.7	22.0	57.7
15 a 19	39.8	40.8	38.7	18.0	17.9	18.1	21.8	22.9	20.6	60.2
20 a 24	33.2	36.9	29.9	14.3	16.5	12.3	18.9	20.4	17.6	66.8
15 a 24	36.7	39.0	34.4	16.2	17.3	15.2	20.4	21.8	19.1	63.3
15 a 59	31.2	32.1	30.3	12.7	13.0	12.4	18.5	19.1	17.9	68.8
60 y más	24.9	28.0	22.1	9.5	10.9	8.1	15.5	17.1	14.0	75.1

* Incluye la pobreza extrema y la no extrema

Fuente: Encuesta de Niveles de Vida de 2003. Dirección de Políticas Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas

III. Características del Sector de la Micro y Pequeña Empresa

1. Potencialidades de la MyPE

Resulta bien conocido el importante papel que las MYPES juegan en la economía y la sociedad latinoamericana en términos de generadores de riqueza, empleo y cohesión social, donde este papel es extensible a todos los países que conforman la región. Por tanto, la mejora de la competitividad empresarial de este colectivo pasa por ser uno de los elementos claves para desarrollar tanto las economías como las sociedades latinoamericanas.

En este sentido, y en especial desde mediados de la década de los noventa, se asiste en Latinoamérica a una discusión creciente tanto sobre el papel de la gran empresa en la sociedad en general como los efectos positivos que las prácticas responsables pueden generar al interior de las empresas.

La relevancia del tema del tamaño está estrechamente relacionada con la trascendencia de las MYPE como colectivo. Aunque el carácter reducido de la dimensión empresarial pueda identificarse con la escasa importancia, a título individual, de una empresa en la economía, el conjunto de empresas que no son importantes adquiere un peso mayoritario en las variables macroeconómicas.

Es evidente que la idea que en este apartado defenderemos es la trascendencia de un fenómeno cuya naturaleza, como acabamos de exponer, no queda bien delimitada. Por ese motivo, no podríamos estar en condiciones de medir la importancia cuantitativa de dicho objeto de estudio, sin antes haber solucionado el problema de definirlo con exactitud.

No obstante, podemos afirmar que a grandes rasgos, se tiene una idea intuitiva de lo que es la dimensión empresarial y, por lo tanto, en las delimitaciones conceptuales adoptadas comúnmente se encuentran aquellas empresas que responden a las expectativas sobre lo que son las MYPE.

Por su parte, la mayoría de las grandes empresas, por sus datos cuantitativos, no suelen admitir duda de que lo son. Por este motivo, aunque las clasificaciones oficiales de tamaños atiendan a criterios que podrían no ser los más adecuados, el predominio de las denominadas MYPE en algunas variables estadísticas es tan evidente que sin duda cualquier otra clasificación nos indicaría un mismo reflejo de la situación.

Las MYPES tienen una gran importancia en las economías de la región, donde contribuyen de forma importante al PIB y en la generación de empleo; de acuerdo a datos del Banco Mundial (BM) las MYPES representan casi el 50% de la fuerza laboral de la economía formal en México, casi el 60% en Brasil y Ecuador, aproximadamente el **70%** en Argentina, Colombia, Perú, **y Panamá**, y el 86% en Chile¹.

La importancia cuantitativa de las MYPES en Latinoamérica no se limita únicamente a su participación en el total de empresas existentes. Así, las MYPES suponen un porcentaje muy elevado del empleo generado en las diversas economías nacionales, en tanto que su aportación al PIB/ventas nacionales es menor aunque obviamente relevante. Además de la importancia puramente cuantitativa de las MYPES en las economías nacionales respectivas, las MYPES juegan un importante papel de carácter social.

Así, estas empresas sirven en la mayoría de los países analizados como amortiguadores del problema del desempleo, ya que las MYPES son una

¹ Fuente: IPES 2005 Cap. 14 "Acceso de las Pequeñas y Medianas Empresas al Financiamiento".

posibilidad de empleo (bien formal o informal, sea en forma de autoempleo o como asalariado) para una gran parte de la fuerza de trabajo excedente que, en su mayoría, no posee una calificación adecuada a las exigencias de las empresas más grandes. De esta forma, las MYPEs se constituyen como un instrumento de "movilidad social". Así, en algunos países (p.e. Perú), se observa que, por ejemplo, las microempresas emplean en una proporción mayor que otros tamaños empresariales a personas mayores de 55 años, lo que evidentemente facilita la incorporación laboral de este colectivo que, en otras condiciones, se enfrentaría a serias limitaciones para conseguir empleo.

Entre otros, la potencialidad de la MYPE se deriva de los siguientes factores:

- Presencia en todos los sectores de la economía.
- Localización en todas las provincias del país.
- Elevados niveles de productividad del capital.
- Elevados niveles de flexibilización en términos de su capacidad productiva, lo que le permiten adaptarse con relativa facilidad a los cambios del mercado.
- Una enorme capacidad creativa de sus propietarios.
- Fuerza empresarial emergente que constituye una interesante oportunidad para que los jóvenes se tornen empresarios.

Sin embargo, es necesario señalarlo, la MYPE también padece algunas limitaciones importantes, particularmente en el ámbito externo a la unidad económica: su entorno. Algunas de estas limitaciones son:

- Un mercado nacional deprimido e imperfecto.
- Se trata aún de un tejido empresarial no integrado y disperso.
- Ausencia histórica de políticas adecuadas de fomento empresarial.
- Políticas económicas que no las toma muy en cuenta, lo que resta competitividad a sus actividades.

- Legislación vigente inapropiada, particularmente al nivel mercantil, que genera un entorno sumamente complejo.
- Mercado de servicios (financieros y de desarrollo empresarial) no acorde con las necesidades de la MYPE.
- Dificultades para acceder a información sobre mercados y tecnología.
- Ausencia de gremios de MYPE lo suficientemente fuertes como para influir en las políticas para el sector.
- Por lo general, las instituciones financieras y de SDE comerciales atienden principalmente a las empresas medianas y grandes y no a la MYPE, por su limitada capacidad de pago.
- Por lo general, las entidades de servicios a la MYPE, principalmente de la cooperación (ONG), le brindan una atención equivocada, ofreciéndole muchas veces lo que no necesita y al margen del mercado.

También es importante indicar que al nivel de la propia unidad económica, estas empresas enfrentan algunas debilidades, como las siguientes:

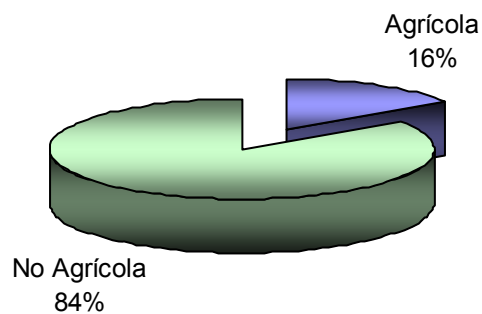
- Con relación a los insumos:
 - Patrimonio extremadamente precario o débil.
 - Capacidad de innovación y tecnología limitadas por falta de capital.
 - Insumos para la producción adquiridos con limitaciones.
 - Deficiencias gerenciales.
 - Débil formación de los recursos humanos.
- Con relación a los productos que ofrece:
 - Producción muy limitada en términos de cantidad y calidad; por ello:
 - Serias dificultades para competir en general;
 - Poca capacidad para incursionar en los mercados externos;
 - Dificultades para alcanzar economías de escala.

Los retos

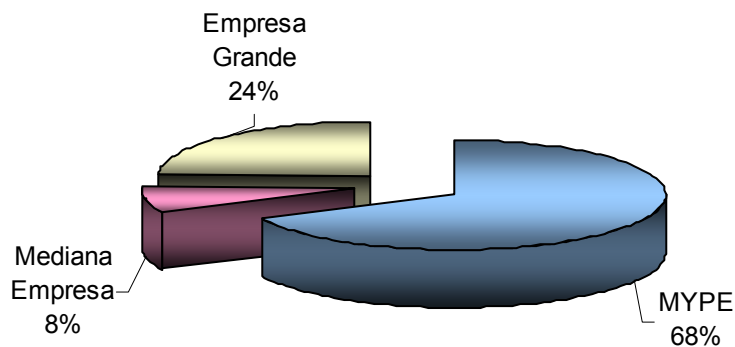
- Lograr el crecimiento sostenido de las MYPE, procurando su adecuada inserción en los mercados, facilitándoles un entorno más propicio a su desarrollo, de manera que se inserten favorablemente en la economía del país y contribuyan a la competitividad del mismo.
- Lograr que el Estado, a través de la AMPYME, asuma adecuadamente su responsabilidad de promover la MYPE, facilitando y concertando las condiciones para su desarrollo y procurando los marcos normativos y reguladores, que con mucho sentido de realidad, favorezcan el efectivo desarrollo de la MYPE.
- Lograr la integración de esfuerzos y recursos al nivel de las diversas instancias estatales que cuentan con programas de apoyo a la MYPE permitiendo que la AMPYME asuma su rol de entidad rectora del sector.
- Mejorar y ampliar la capacidad, en términos de cobertura como de impacto, de las entidades que apoyan a la MYPE, de manera que se transformen en instancias concertadoras y facilitadoras, efectivamente modernas y con un alto grado de eficiencia.
- Actuar desde y con perspectiva de mercado, asumiendo realísticamente que los sujetos de atención forman parte del mercado, aunque en condiciones desfavorables; pero, sin dejar de tomar en cuenta que las MYPE esencialmente están integradas por los pobres del país.

Importancia de la MYPE

La principal importancia de la micro y pequeña empresa (MYPE) en Panamá se encuentra en su enorme aporte al empleo nacional. A continuación algunos datos relevantes.

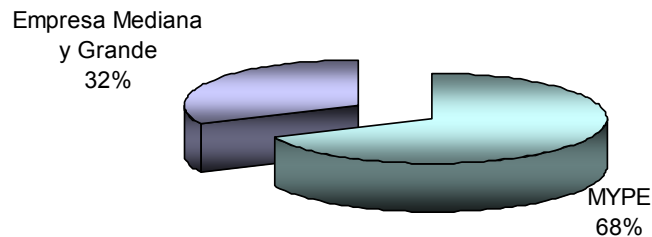


Gráfica No. 15. Población ocupada a nivel nacional
(Base: 1, 146,000 trabajadores)

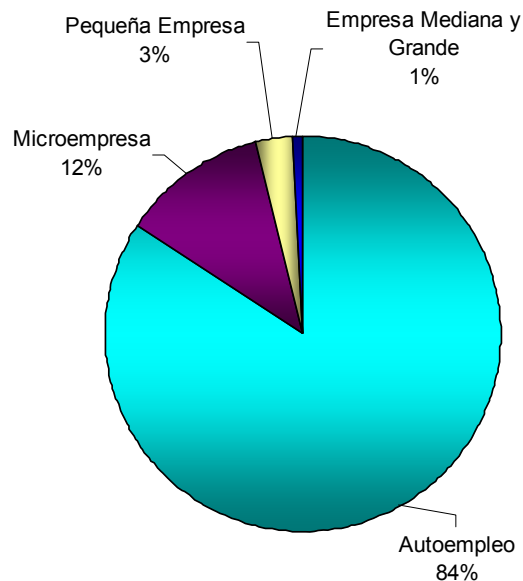


Gráfica No. 16. Distribución de trabajadores con respecto a la empresa privada
(Base: 709,800)

La presencia de la MYPE no sólo es importante en los términos señalados; lo es también por su aporte al Producto nacional; y, especialmente, por su capacidad y potencialidad de contribuir a mejorar la competitividad país.



Gráfica No. 17. Población ocupada en MYPE con respecto a la empresa privada mediana y grande (Base: 709,800 trabajadores)



Gráfica No. 18. Empresas privadas según tamaño (Base: 306,200 unidades)

2. Limitaciones de la MyPE

El mercado laboral panameño no es homogéneo, coexisten actividades de baja rentabilidad al lado de empresas con alto grado de organización y productividad. En este tipo de mercado, la pobreza se asocia estrechamente con los segmentos informales. El 69.8% de los trabajadores pobres y el 78.5% de los extremadamente pobres se ubican en el sector informal (ayudantes familiares, trabajadoras de pequeñas empresas, independientes y empleadas Domésticas), mientras que sólo el 39.3% de los no pobres se agrupan en este sector. La proporción de mujeres trabajadoras pobres y extremadamente pobres que trabajan en el sector informal es mucho más alta en comparación con los hombres de estos grupos de pobreza

En las áreas rurales y en las indígenas, alrededor del 70% de la fuerza de trabajo se encuentra laborando en el sector informal; esta proporción es aproximadamente la mitad en las áreas urbanas las áreas rurales e indígenas con respecto a los pobres urbanos -

Según la Encuesta de Niveles de Vida de 1997, el sector informal se constituye en la puerta de entrada y salida del mercado laboral, la mayor parte de los trabajadores jóvenes y de los adultos mayores laboran en este sector, en comparación con el sector formal. La encuesta muestra, además, que el trabajo informal se asocia estrechamente con bajos niveles educativos.

3. Debilidades de la MyPE en relación a la captación de recursos financieros

Inicialmente fueron las Agencias de Cooperación Internacional las que incursionaron en el tema de las microfinanzas, apoyando experiencias muchas de ellas fracasadas, pero en todo caso identificadoras de caminos. Después los gobiernos y las entidades multilaterales acogieron el tema y han invertido recursos, importantes pero insuficientes frente a la magnitud del desafío.

Las ONG por su parte además de apalancar sus programas microfinancieros con los recursos ya señalados, comenzaron a acercarse a la banca formal, buscando recursos adicionales para diversificar y aumentar su oferta de servicios. Algunas entidades financieras entregaron recursos y han experimentado diversos mecanismos de apalancamiento en los últimos años.

Aunque reiteradamente el sector financiero se ha mostrado esquivo con el sector informal y microempresarial; ante la gravedad de la crisis que en los últimos años ha vivido en varios países del continente, con fenómenos de quiebras y dificultades provocadas entre otras razones, por prestatarios con acreditada solvencia económica y entendiendo que una estrategia que puede resultar efectiva para cubrirse de riesgos futuros es la atomizar el crédito, hoy está comenzando a mirar a este sector, como un mercado potencial para sus operaciones financieras

La situación obliga a precisar con claridad si el interés de una institución financiera está circunscrito al problema de la eficiencia técnica – financiera y de la masificación del servicio, o si además debe interesarles comprender con claridad para qué y en qué condiciones pretender hacer crecer el servicio y el negocio financiero

El interés sobre la sostenibilidad, transparencia e impacto de los programas de microcrédito, dirigidos a sectores de economía informal (subsistencia) y microempresarial, amerita insistir en algunas cuestiones que son inquietantes, para instituciones dedicadas a las microfinanzas.

Para otorgar financiamiento se toman tres elementos claves:

- Historia crediticia, para obtener información acerca del cliente.
- Evaluaciones del proyecto, para establecer la rentabilidad para asegurarse el repago del financiamiento.
- Garantías reales para que se cumpla con el pago o en su defecto para hacer que en el incumplimiento sea muy costoso para el cliente, como para reducir los costos de la entidad financiera de las pérdidas por falta de pago.

Por las características de las microempresas, sobre todo en la región centroamericana, los elementos anteriores no pueden ser aplicados en préstamos para este sector por parte de las entidades financieras y comerciales.

Las garantías existen para asegurarse el repago de lo prestado. Esto se debe de ver dentro de un contexto más amplio. Para asegurarse que el dinero llegue a las Micro y Pequeñas empresas, es necesario tener productos de garantía al alcance de este sector, además desarrollar políticas gubernamentales para desarrollar un sistema de garantías apoyado en la realidad.

Los actuales sistemas de apoyo financiero se muestran inadecuados para incidir sobre cuatro aspectos que son fundamentales al problema financiero de las pequeñas y medianas empresas:

- Las dificultades de acceso a los canales de información y financiación.
- Los altos costos de financiamiento.
- La suficiente capitalización de la empresa.

- La inadecuada estructura temporal de endeudamiento.

Las MYPES enfrentan mayores dificultades de acceso a financiamiento que las empresas de mayor tamaño. En América Latina y el Caribe no es diferente en este sentido; la probabilidad de que una empresa declare que las restricciones al financiamiento son importantes aumenta un 10,3% en las empresas pequeñas y un 7,3% en las medianas.

A su vez la proporción de financiamiento de los bancos se reduce un 23% en las pequeñas empresas y un 6,8% en las medianas. En general el tamaño influye en la disponibilidad y en el costo del crédito para las empresas debido, por una parte, a que los costos fijos de los préstamos (los cuales se relacionan a la evaluación, supervisión, y cobro) repercuten con mayor intensidad en aquellas empresas de menor tamaño; por otra a que los problemas derivados de las asimetrías en la información entre prestatarios y acreedores (selección adversa y riesgo moral) también afecta con mayor intensidad a las MYPES dada su menor escala y el mayor costo que genera para las instituciones financieras acceder a la información para otorgar el crédito.

IV. Legislaciones Vigentes relacionadas a la actividad Microfinanciera en Panamá

Para la correcta comprensión del sector micro financiero en Panamá, es necesario obtener tres enfoques a saber: financiero (incluido el bancario y no bancario), fiscal y aduanero.

1. Enfoque financiero

Panamá no posee una regulación del Micro crédito *per sé*, sin embargo, existen normas que le establecen los diversos entes que supervisan a las instituciones financieras que prestan servicios micro financieros y algunas otras disposiciones asociadas.

a. Entidades Supervisoras

Superintendencia de Bancos

El Decreto Ley 9 de 26 de febrero de 1998 introduce un cambio en la filosofía de autorregulación que permitió el desarrollo del Centro Bancario Internacional durante las dos décadas anteriores, para adaptar el sistema a las nuevas realidades económicas.

Una vez aprobada la Ley se adaptó y desarrolló todo el marco establecido en la norma legal. En los últimos cuatro años, se ha desarrollado un amplio marco de regulación que asegura normas confiables y acorde a los más altos estándares internacionales, según las sanas prácticas bancarias como ha sido la tradición en nuestro sistema bancario, garantizando una adecuada supervisión de los principales riesgos bancarios.

Entre las regulaciones destaca, la de clasificación de activos, adecuación patrimonial, riesgo mercado, gobierno corporativo, auditores externos y fusiones y adquisiciones, sobre prevención del uso indebido de los servicios bancarios, y sobre designación, funciones y deberes del Oficial de Cumplimiento.

Dirección de Empresas Financieras (MICI)

Entre las actividades que realiza la Dirección de Empresas Financieras cuentan las siguientes:

- Se realizan inspecciones, investigaciones y prácticas de auditorías específicas en las empresas financieras y de arrendamiento financiero (leasing).
- Se practican auditorías a las empresas financieras al inicio de sus operaciones.
- Se da orientación a usuarios que acuden a esta dirección para consultas respecto a sus contratos de préstamo a través del cual presentan quejas.
- Se atiendan quejas que provienen de la Defensoría del Pueblo.
- Se realizan los cálculos de rigor a solicitud de prestatarios, para determinar si las devoluciones de interés y seguro por cancelaciones de sus préstamos están correctas.
- Se penalizan a las empresas financieras por incumplimiento de las disposiciones legales.
- Se reciben los Estados Financieros de las empresas financieras, lo que hace posible hacer las observaciones de orden cuantitativo, en torno al grado de actividad del sector financieras, plasmados en cuadros estadísticos (Balance global, Estado de Rendimiento, Cartera Crediticia, etc.).

- Se reciben solicitudes para operar empresas financieras y de arrendamiento financiero en paquetes donde se insertan la documentación – requisitos para su evaluación y finalmente autorizar o revocar.
- Se recibe el pago en concepto de cuota anual de las empresas financieras.
- Se revisa el inicio de operaciones de las empresas financieras en la cual se verifica si sus operaciones están de acuerdo a los parámetros establecidos en la Ley.
- Se le brinda apoyo a la Unidad de Análisis Financiero (UAF), en torno a reportes de transacciones superiores a B/.10,000.00 en efectivo o cuasi – efectivo.

Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOOOP)

Algunas de las funciones del IPACOOOP son las siguientes²:

- Establecer y dirigir centros de capacitación y educación cooperativa con el fin de mantener cursos permanentes sobre principios cooperativos, administración, contabilidad, gerencia y toda actividad educativa que promueva un verdadero espíritu y desarrollo del cooperativismo nacional;
- Coordinar con los organismos estatales y cooperativistas sus respectivos planes de fomento cooperativo;
- Brindar asistencia técnica a las cooperativas en elaboración de estudios de factibilidad, ejecución y evaluación de proyectos, diseños y establecimiento de sistemas de contabilidad, campañas de captación de asociación, de ahorros y otras formas análogas de asistencia técnica;

² Tomado del Art. 3, Cap. II de la LEY 24 (Del 21 de julio de 1980)

- Promover la integración cooperativa en el país a fin de lograr el fortalecimiento y desarrollo cooperativo a través de organismos superiores;
- Coordinar con los distintos ministerios e instituciones oficiales a fin de que los programas de IPACOOOP y del cooperativismo en general se incorporen dentro de los planes nacionales de desarrollo;
- Gestionar créditos estatales de corto, mediano y largo plazo a las asociaciones cooperativas en condiciones y proporción especialmente favorables al adecuado desarrollo de sus actividades y condiciones de plazo y tipo de interés no menos favorables que los establecidos por el Sistema Bancario Nacional;
- Conseguir el aval del Estado cuando sea solicitado por las cooperativas en sus transacciones financieras Nacionales e Internacionales, siempre y cuando éste sea necesario y conveniente;

b. Legislaciones Vigentes

Tabla No. 14. Normas relacionadas a la actividad del micro crédito en Panamá

Institución Financiera	Entes supervisores	Normas relacionadas	Observaciones
Banca comercial	Superintendencia de Bancos	<ul style="list-style-type: none"> Decreto ley 9 – 1980 Ley Bancaria Acuerdo 6 -2000 Superintendencia de Bancos, Clasificación de Préstamos Acuerdo 3 - 2001 Superintendencia de Bancos, Criterios para la consideración de Licencias 	<ul style="list-style-type: none"> La Superintendencia de Bancos autoriza y regula los procedimientos para el establecimiento del negocio de Banca en Panamá, dictando las políticas de administración y control de riesgo crediticio y otras disposiciones asociadas.
Bancos de Microfinanzas		<ul style="list-style-type: none"> Acuerdo 2 -2003 Superintendencia de Bancos, Bancos de Microfinanzas 	<ul style="list-style-type: none"> Los bancos de microfinanzas al ser entidades financieras bancarias son regulados por la Superintendencia de Bancos, bajo disposiciones especiales.

Continuación. Tabla No. 14.

Institución Financiera	Entes supervisores	Normas relacionadas	Análisis
Empresas Financieras	Dirección de Empresas Financieras (Ministerio de Comercio e Industrias)	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 42 – 2001 Reglamento de las Empresas Financieras • Ley 33 – 2002 Modificaciones a la Ley 42 - 2001 	<p>La Dirección de Empresas Financieras lleva a cabo programas de fiscalización y control de las operaciones de préstamos o financiamientos que realicen las empresas financieras dentro del territorio de la República, mediante la aplicación de la Ley 42 de 23 de julio de 2001</p> <p>Las entidades financieras tienen la capacidad de brindar servicio micro financiero pero su actividad no es especializada, debido a que las mismas a su vez incursionan en la actividad de consumo como parte mayoritaria de sus operaciones.</p>

Continuación. Tabla No. 14.

Institución Financiera	Entes supervisores	Normas relacionadas	Observaciones
Cooperativas de Ahorro y Crédito	Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOOOP)	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 24 – 1980 Creación del Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOOOP) • Decreto Ejecutivo 31 – 1981 Reglamento de la Ley 38 – 1980 sobre el Régimen de Asociaciones Cooperativas 	<ul style="list-style-type: none"> • Las Asociaciones Cooperativas conceden créditos en materia de micro finanzas exclusivamente para sus agremiados, por lo que la oferta de estas insituciones aunque significativa es limitada.

2. Enfoque Fiscal

Legislación	Propósito	Observaciones
Artículo 16 de la Ley 6 de 2 de Febrero de 2005.	Implementación de un programa de equidad fiscal	Las microempresas (definidas en el Art. 2 de la Ley 33 de 2000, como aquellas que facturan hasta ciento cincuenta mil balboas (B/. 150,000.00) anuales) no estarán sujetas a la aplicación del cálculo alternativo del Impuesto sobre la Renta.
Artículo 13 del Decreto Ejecutivo N° 53 de 27 de Octubre del 2005	Disposiciones especiales del Impuesto Sobre la Renta	Las micro y pequeñas empresas comprendidas en la ley 9 de 19 de enero de 1989, estarán exoneradas del (100%) del impuesto sobre la renta durante los primeros cinco años subsiguientes y del 25% durante el resto de la existencia del negocio, salvo excepciones contempladas en la Ley.
Artículo 6 de la Ley No.3 de 20 de marzo de 1986	Beneficios al fomento de la industria nacional y de las exportaciones	Se establecen mediante esta ley exoneraciones en impuestos de introducción, contribuciones y tasas o deudas, que brindan un incentivo significativo para el sector de la pequeña empresa.

3. Enfoque Aduanero

No existe una normativa aduanera vigente relacionada a la Micro, Pequeña y Mediana empresa, sin embargo en el Artículo 8 de la Ley 33 de 25 de Julio de 2000 se establece que entre los estímulos que otorgará el estado para la creación y desarrollo de las MiPyMEs se encuentran los incentivos aduaneros, que a través de la AMPYME podrán ser gestionados y coordinados de acuerdo a la mencionada legislación.

4. Disposiciones Asociadas

a. El Rol de la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa en los Servicios Micro financieros

La Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME) fue creada mediante Ley **Nº 8 de 29 de mayo de 2000**, y tiene la finalidad de fomentar el desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, mediante la ejecución de la política nacional de estímulo y fortalecimiento del sector, para contribuir con la generación de empleos productivos, el crecimiento económico del país y una mejor distribución del ingreso nacional.

A través de la Ley No. 33 de 25 de julio de 2000 se dictan las normas para el desarrollo de la micro y pequeña empresa, creando el Fondo de Garantía para préstamos, capacitación y para la Asistencia Técnica al sector de las micro, pequeñas y medianas empresas, con el monto establecido para su operación que consta de Dos millones Quinientos Mil Balboas (B/. 2, 500,000.00) que representa el 50% destinado a este fondo.

Resaltando la premisa de que el financiamiento es el principal obstáculo que enfrentan las MyPEs para su desarrollo, se puede señalar que la Ley 33 contempla las disposiciones necesarias para que se pueda promover el micro crédito en Panamá, atendiendo a lo que señalan los siguientes artículos³:

Artículo 6. Participación del Estado. El Estado, a través de la Autoridad, fomentará el proceso de creación, desarrollo y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas. Este proceso incluye:

1. Elaborar los planes estratégicos enfocados en sectores y objetivos específicos.
2. Proveer el marco institucional necesario para alcanzar los fines del régimen.
3. Coordinar acciones conjuntas con el sector privado
4. Fomentar mecanismos para vincular los gremios de las micro, pequeñas y medianas empresas con los municipios, gobiernos locales, universidades, intermediarios financieros, cooperativas, empresas de transferencia tecnológica y de innovación, así como con cualquier otro organismo afín al sector.

Artículo 8. Estímulos del Estado. El Estado establecerá los programas de apoyo financiero, aduanero y fiscal que estime convenientes para facilitar y promover las actividades de la micro, pequeña y mediana empresa.

Cuando este estímulo consista en la concesión de beneficios estatales, se tendrá como marco de referencia la eficiencia, la eficacia y la economía, orientadas hacia el fomento de la productividad, competitividad y generación de empleos, previa comprobación por la autoridad gubernamental competente. Estos beneficios se concederán por tiempo definido y el Órgano Ejecutivo establecerá la reglamentación respectiva.

³ Tomado de la Ley 33 de 25 de Julio de 2000.

Artículo 18. Presupuesto. El Estado, de acuerdo con las normas presupuestarias vigentes, incorporará al presupuesto de cada una de las entidades involucradas en la ejecución de esta Ley, las partidas requeridas a fin de que se cumplan los compromisos que de ella derivan.

Artículo 19. Servicios financieros. Con el fin de ampliar la oferta disponible de servicios financieros en el mercado local y fomentar su aprovechamiento, el Estado, en coordinación con la Autoridad y a través de las entidades públicas competentes, las instituciones bancarias, financieras o de seguros y las organizaciones no gubernamentales, facilitará y promoverá el desarrollo de instrumentos, programas y proyectos financieros modernos, ajustados a cada sector y que respondan prioritariamente a la realidad de las micro, pequeñas y medianas empresas; así como sus respectivos programas de divulgación y orientación.

El Estado propiciará la creación de instrumentos financieros y bancarios de garantía, descuento y riesgo orientados a la micro, pequeña y mediana empresa, de acuerdo con las regulaciones y controles disponibles; y regulará el aporte de capital necesario para el establecimiento de entidades bancarias y financieras exclusivas para el sector.

b. COMITÉ NACIONAL DE MICROCRÉDITO (CONAMI)

A través del Decreto Ejecutivo N° 36 de 4 de abril de 2006) se crea el Comité Nacional de Micro crédito, el cual como organismo nacional integrado por los actores vinculados al fomento y promoción de las MiPyMEs, se logra un ente facilitador para la actividad micro crediticia en Panamá, facultado para lograr los siguientes objetivos (Artículo 1):

- a) Evaluar y promover la contribución del microcrédito y de la micro financiación como medio para lograr lograr los objetivos que figuran en la Declaración del Milenio y de las principales Conferencias y Cumbres auspiciadas por la Organización de las Naciones Unidas.
- b) Promover la concienciación pública y los conocimientos sobre el microcrédito y la microfinanciación, su función en la erradicación de la pobreza, especialmente en el logro de los objetivos del milenio, y de las principales Conferencias y Cumbres auspiciadas por la Organización de las Naciones Unidas.
- c) Recomendar al gobierno Nacional medidas para estimular el desarrollo de la micro y pequeña empresa, a través de estrategias y planes colectivos que consideren el microcrédito y la microfinanciación como parte integrante de los sistemas financieros nacionales.
- d) Fomentar y promover el desarrollo de proveedores de servicios de microcrédito y microfinanciación para atender los microemprendimientos.
- e) Apoyar a las instituciones que prestan servicios de microcrédito y microfinanciación, con arreglo a las buenas prácticas de servicios.
- f) Promover y apoyar la creación de asociaciones estratégicas entre los sectores públicos y privados, la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y otros sectores interesados en el microcrédito y la microfinanciación, para establecer y propagar estos servicios y mejorar sus resultados.

- g) Promover las gestiones, a nivel nacional e internacional, para atraer recursos que se inviertan en microcrédito y microfinanciación.

c. FONDO ESPECIAL DE COMPENSACIÓN DE INTERESES (FECI)

Otra disposición asociada al fomento y creación de Micro y Pequeñas Empresas, esta vez en la actividad agrícola, es el Fondo Especial de Compensación de Intereses (FECI) el cual es una sobre tasa del 1% en préstamos personales y comerciales, locales, mayores de cinco mil balboas (B/.5,000.00), concedidos por bancos y entidades financieras a partir de la vigencia de la Ley.

Mediante el Decreto Ejecutivo No. 29 de 8 de Agosto de 1996, se reglamenta la Ley 4 de 17 de mayo de 1994 que establece el Sistema de Intereses Preferenciales al sector agropecuario, tal como ha quedado conforme a las modificaciones introducidas por los Decretos Ejecutivos Nos. 21 de 1997 y 40 de 1997.

En su Artículo 6, la Ley lista las actividades que serán beneficiadas por el FECI, en tanto cumplan los requisitos que dicha normativa establece:

ACTIVIDADES:

- Agricultura
- Ganadería
 - a. Vacuna
 - a.1. de carne
 - a.2. de leche
 - b. Porcina
 - c. Ovina
 - d. Caprina

- Avicultura
- Acuicultura
- Silvicultura y forastería
- Apicultura
- Recolección de sal
- Agroindustria de exportación de productos no tradicionales

d. Historial de Crédito

A través de la Ley 14 de 18 de mayo de 2006 se incorporan artículos a la Ley 24 de 2002, la cual regula el servicio de información sobre el historial de crédito de los consumidores o clientes.

Cabe destacar los artículos adicionados a dicha Ley que corresponden a la garantía que se ofrece a las MyPEs en el entorno de sistema de información concerniente a la actividad micro financiera.

A continuación los artículos que corresponden al tema de micro finanzas:

Artículo 11. Garantizar que las micro y pequeñas empresas mantengan información relevante en el banco o base de datos de las agencias de información, de modo que dicha información forme parte de su historial de crédito y sirva como referencia de sus operaciones.

Las agencias de información de datos podrán utilizar modelos científicos que garanticen una evaluación objetiva de los datos incluidos en la base de datos que contenga información sobre la actividad comercial de las micro y pequeñas empresas y de los emprendedores.

Artículo 13. Se modifican los numerales 1, 3, 4 y 6 y se adiciona el numeral 8 al artículo 30 de la Ley 24 de 2002, así:

Artículo 30. Prohibiciones. Sin perjuicio de otras prohibiciones contenidas en esta Ley, queda expresamente prohibido lo siguiente:

1. Incluir en el reporte sobre el historial de crédito de los consumidores o clientes, empresarios de la micro y pequeña empresa o emprendedores, el historial de pago de los servicios públicos residenciales básicos, tales como telefonía, electricidad, agua, alcantarillado y recolección de basura.

Los agentes económicos que presten los servicios públicos de que trata este numeral, solo a solicitud de los consumidores o clientes, empresarios de la micro y pequeña empresa o emprendedores, podrán remitir a las agencias de información de datos su información de pago de dichos servicios públicos, para que puedan formar parte de la base de datos correspondiente.

Para ello, deberán solicitarlo por escrito al agente económico correspondiente para que este, a partir de ese momento, mantenga en sus registros la información y comunique dichos datos a la agencia de información de datos. No obstante, en ningún caso, el agente económico condicionará la prestación del servicio correspondiente a la firma, por parte del consumidor o cliente, empresario de la micro y pequeña empresa o emprendedores, de la autorización de la que trata este numeral. Para el caso de los servicios públicos, el historial de pago deberá reflejar si la cuenta se encuentra activa o si el servicio se ha desconectado por mora.

Estas modificaciones a la Ley permiten garantizar entonces un sistema de información adaptado a las necesidades y capacidades reales de las MyPEs, garantizando de esta manera un acceso más ágil a los servicios financieros.

**“Análisis comparativo de las normas vigentes en
materia de Microcrédito en Panamá con otros
países latinoamericanos”**

I. Definiciones de MYPES utilizadas en los distintos países Latinoamericanos

Contrariamente a lo que ocurre en la Unión Europea (donde existe una definición uniforme de la MYPE, los países latinoamericanos no cuentan con una definición común sobre el concepto MYPE, de forma que cada país utiliza la suya propia

Tabla No. 15. Algunas definiciones de MyPE en América Latina

PAÍSES	DEFINICIÓN DE MYPES UTILIZADA
Brasil	(Empleo) o de SEBRAE definen las empresas en función del número de empleados (micro definida como todas aquellas empresas entre 0 y 19 empleados, pequeña empresa como aquella empresa que cuenta entre 20 y 99 empleados- entre 10 y 49 en el caso de las empresas comerciales y de servicios para el SEBRAE- y mediana empresa como la que tiene entre 100 y 499 empleados –entre 50 y 99 empleados en el caso de las empresas comerciales y de servicios para el SEBRAE-). No existe por tanto unanimidad sobre la delimitación del segmento de MYPE.
Chile	En Chile, la distinción por tamaños se basa en dos variables fundamentales, esto es, nivel de ventas y número de empleados. Las cifras oficiales se expresan fundamentalmente de acuerdo con las ventas anuales en unidades de fomento (micro -menos de 2.400-,

	<p>pequeña - de 2.401 a 25.000-, mediana - de 25.001 a 100.000-, y grande - más de 100.001-). Por su parte, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y el Ministerio de Planificación Social (MIDEPLAN) usan una definición de MYPEs basada en el número de trabajadores (se considera micro hasta nueve trabajadores, pequeña entre 10 a 49, mediana empresa entre 50 a 199 y gran empresa más de 200 trabajadores.).</p>
<p>Colombia</p>	<p>La Ley 905 de 2004 define el concepto de MYPE como toda unidad de explotación económica, realizada por persona natural o jurídica. Para su clasificación, se utilizan dos variables fundamentales, esto es, el número de empleados y el total de activos. Así, se define como microempresa aquella empresa con un personal no superior a los 10 trabajadores o activos totales excluida la vivienda por valor inferior a 500 salarios mínimos mensuales legales vigentes. Por su parte, pequeña empresa es aquella con un personal entre 11 y 50 trabajadores o activos totales por valor entre 501 y menos de 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes. Finalmente, mediana empresa es aquella que tiene entre 51 y 200 trabajadores o activos totales por valor entre 5.001 a 30.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes.</p>
<p>El Salvador</p>	<p>El Salvador no cuenta con una definición única de MYPE. Así, Banco Central de Reserva utiliza como</p>

	<p>base el monto de los activos. Mientras, la Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI) utiliza el criterio de número de empleados, mientras que la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) aplica el criterio de la clasificación sobre los montos de ventas anuales. En el ámbito de esta investigación, se utiliza como criterio el número de personas empleadas, distinguiéndose cuatro grandes grupos, esto es, microempresas (hasta 10 personas), pequeña empresa (de 11 a 49 personas), mediana empresa (de 50 a 100 personas) y, finalmente, gran empresa (más de 100 personas).</p>
<p>México</p>	<p>El término MYPEs se refiere al conjunto de micro, pequeñas y medianas empresas, legalmente constituidas, con base en la estratificación establecida por la Secretaría de Economía, de común acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 13 de diciembre de 2002. Esta estratificación indica como microempresa a toda aquella empresa entre 1 y 10 trabajadores, pequeña empresa a toda empresa entre 11 y 50 trabajadores (11 y 30 en el caso de empresas comerciales) y mediana empresa a aquella que cuenta entre 51 y 250 trabajadores (entre 31 y 100 trabajadores en el caso de las empresas comerciales y de servicios).</p>

<p>Perú</p>	<p>En Perú no existe una manera inequívoca de medir el fenómeno de la MYPE.</p> <p>En cualquier caso, y siguiendo la clasificación propuesta por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en el III Censo Nacional Económico de 1993, se entiende por microempresa la que cuenta con menos de 10 personas ocupadas, por pequeña empresa la que tiene entre 11 y 20 personas ocupadas, por mediana empresa la que tiene entre 21 y 100 trabajadores y, finalmente gran empresa la que tiene más de 100 personas ocupadas.</p>
<p>Panamá</p>	<p>Micro empresa: Unidad económica, formal o informal, que genere ingresos brutos o facturación anual hasta la suma de Ciento cincuenta mil Balboas (B/. 150,000).</p> <p>Pequeña empresa: Unidad económica formal que genere ingresos brutos o facturación anual desde Ciento cincuenta mil Balboas con un centésimo (B/. 150,000.01) hasta un Millón de Balboas (B/. 1, 000,000).</p>
<p>Venezuela</p>	<p>En Venezuela no existe una definición oficial única sobre el concepto MYPE.</p> <p>En este sentido, en Venezuela existe una definición relativa a las microempresas y otra a las MYPEs. Así, el Decreto con Fuerza de Ley de Creación, Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Micro financiero define a las microempresas como aquellas unidades dedicadas a cualquier área de actividad económica</p>

	<p>que tienen menos de 10 empleados y ventas anuales hasta 9.000 unidades tributarias⁸. Por su parte, la Ley para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria⁹ se mantiene la definición tradicional de Pequeña y Mediana Empresa Industrial (microempresas: 1-4 empleados; Pequeña empresa: 5-19 empleados; Mediana empresa: 20-99 empleados; Gran empresa: 100 y más empleados) aún cuando se prevé cambiar los criterios para su clasificación incluyendo también el valor de las ventas expresado en unidades tributarias.</p>
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

En este sentido, en países como Argentina, el criterio utilizado para segmentar las MYPEs se refiere al valor de las ventas anuales. Mientras, en otros países como Colombia y Chile, la distinción por tamaños se basa en dos variables fundamentales, esto es, el número de empleados y una variable económica, bien sea el nivel de ventas en el caso chileno o los activos en el caso colombiano. Por su parte, en el caso mexicano la variable fundamental utilizada corresponde al número de trabajadores. Finalmente, es posible identificar un grupo de países (por ejemplo, Brasil, El Salvador, Perú o Venezuela) en el que no existe una definición consensuada para la delimitación del fenómeno MYPE, de manera que diversas instituciones utilizan sus propias definiciones.

II. Estadísticas latinoamericanas de las empresas según su tamaño

Obviamente, la falta de una definición común a nivel del conjunto de Latinoamérica impide la comparación homogénea de las diversas informaciones nacionales existentes sobre la importancia del fenómeno de la MYPE. Esta dificultad se ve acrecentada por la importante presencia en la mayor parte de los países de empresas de carácter informal, las cuales corresponden fundamentalmente a microempresas que no aparecen recogidas en las estadísticas oficiales.

Teniendo en cuenta estas dificultades, y según la diversa información disponible y recogida de los informes nacionales en el conjunto de los países latinoamericanos existen aproximadamente 10,64 millones de empresas, de las cuales la inmensa mayoría (el 98,3%) corresponde a MYPEs, en tanto que las microempresas suponen el mayoritario 93,7%%.

Tabla No. 16. Cantidad de empresas según su tamaño en algunos países latinoamericanos

	Colombia	Chile	El Salvador	México	Perú
Micros	611.866	570.544	166.191	2.720.300	226.388
Pequeñas	39.992	105.524	4.327	88.747	47.861
Medianas	7.030	14.577	502	26.447	5.046
Total Pymes	658.888	690.645	171.020	2.835.494	236.295
Grandes	5.402	6.868	316	8.815	...
Total	664.290	697.513	171.336	2.844.309	236.295

Desde un punto de vista cualitativo, y en líneas generales (obviamente con excepciones), las MYPEs latinoamericanas en general y las micro y pequeñas empresas en particular se caracterizan por una baja intensidad de capital, altas tasas de natalidad y mortalidad, presencia de propietarios/socios/familiares como mano de obra, contabilidad poco adecuada, estructura burocrática mínima, poder centralizado, contratación directa de mano de obra, mano de obra semi-cualificada o no cualificada, bajo nivel de inversión en innovación, dificultades para el acceso a financiación exterior y, finalmente, subordinación a grandes empresas.

Además, y en comparación con los países más avanzados de Norteamérica, Europa o Asia, la estructura productiva latinoamericana aparece fuertemente polarizada en torno a tres grandes tipos de empresas:

En primer lugar, las empresas más grandes, caracterizadas por su apertura internacional y su especialización en industrias ligadas con el sector primario o con actividades extractivas.

En segundo lugar, las empresas medianas, menos abundantes que en las economías más desarrolladas del mundo y niveles productivos muy inferiores a los de las empresas grandes (contrariamente a lo que ocurre en otros ámbitos geográficos más desarrollados donde las diferencias en productividad entre ambos segmentos son reducidas).

Finalmente, las empresas pequeñas, particularmente abundantes en Latinoamérica, que aparecen escasamente especializadas, ligadas a mercados locales y con escasa capacidad para actuar como subcontratistas de alto valor añadido para grandes empresas internacionales. Además, las empresas pequeñas latinoamericanas tienden a ser más viejas que sus homónimas en países avanzados y escasamente innovadoras, tanto en procesos como en productos,

además de estar particularmente especializadas en actividades terciarias (especialmente comercio).

III. Experiencias Latinoamericanas de Éxito en Microcrédito

1. El Salvador

Marco legal e institucional

La recientemente promulgada Ley de Bancos de la República de El Salvador (Decreto No. 0697 de 27 de septiembre de 1999), ha dispuesto eliminar la figura jurídica de "Financiera", marco bajo el cual está constituida la Financiera Calpiá SA, principal entidad salvadoreña especializada en microcrédito.

La mencionada figura jurídica permitía constituir sociedades anónimas de intermediación financiera con un capital inferior al requerido a los bancos comerciales y no facultadas a brindar el servicio de cuentas corrientes; sin embargo, difería sustancialmente en cuanto a la matriz de riesgos que podían asumir, permitiéndoles, por ejemplo, prestar sin garantías a un cliente hasta el quince por ciento de su patrimonio, al igual que los bancos comerciales.

Con esta disposición deja de existir, al menos de momento, un marco jurídico de organización que sirva para la creación de entidades orientadas al financiamiento de pequeños emprendimientos económicos. En cuanto a la situación de la Financiera Calpiá SA, se establece (artículo 244) que las Financieras podrán convertirse en bancos, en cuyo caso *"..gozarán de un plazo no mayor a siete años para aumentar su capital social pagado al mínimo establecido en el artículo 36 de esta Ley.."*, es decir, hasta el monto de cien millones de colones, equivalente 11.4 millones de dólares.

Esto no significa que la figura de Banco sea en el futuro el único mecanismo de provisión de servicios financieros y de crédito a los sectores de menores ingresos, incluyendo la microempresa. Al igual que en otros países, en El Salvador opera

una diversidad de instituciones de crédito incluyendo sociedades mercantiles, asociaciones cooperativas y organizaciones sin fines de lucro como las ONG's, basadas en los principios constitucionales de libre asociación y ejercicio de actividades lícitas.

Actualmente en El Salvador, el financiamiento a la microempresa se caracteriza por estar compuesto por entidades que, a excepción de la Financiera Calpiá, no son supervisadas por alguno de los órganos estatales especializados en la supervisión del Sistema Financiero (Superintendencia del Sistema Financiero, Superintendencia de Valores y Superintendencia de Pensiones); esto se debe a que se ha entendido que las entidades que lo forman no captan recursos del público⁹⁰. La oferta de financiamiento a la microempresa incluye una amplia gama de personas que proporcionan crédito a quienes no tienen acceso al sistema financiero formal, incluyendo:

- **Personas naturales:** dedicadas a prestar dinero con fines comerciales, conocidos como prestamistas, peyorativamente se les denomina "usureros". Su población objetivo son los comerciantes informales, principalmente los que se encuentran en los mercados (centros de venta de productos de consumo básico); se trata de verdaderos negocios informales, aunque en algunos casos representan magnitudes considerables.

Marco jurídico de organización: por su naturaleza no están sujetas a reglas de constitución ni de organización.

Operaciones: los préstamos generalmente son de muy corto plazo, oscilan entre un día, una semana o un mes. Según estudios realizados, las tasas de interés que cobran se encuentran en un rango del 214% al 6,000% anual.

- **Cooperativas de Ahorro y Crédito:** personas jurídicas que se tipifican como asociaciones de derecho privado de interés social, con libertad de organización y funcionamiento. La población objetivo son sus mismos socios, generalmente están constituidas por gremios o por grupos de personas dedicadas a una determinada actividad, por ejemplo: artesanos, empresarios de transporte público, agricultores, empleados y comerciantes.

Marco jurídico de organización: su fundamento Constitucional es el Art. 114 de la Carta Magna (“El Estado protegerá y fomentará la asociaciones cooperativas, facilitando su organización, expansión y financiamiento”) y son reguladas por la Ley

General de Asociaciones Cooperativas, Decreto Legislativo No. 339 del 6 de mayo de 1986, como entidades sin fines de lucro. Se pueden constituir con no menos de 15 socios, en la asamblea de constitución se suscribirá el capital social y deberá pagarse al menos el 20% de éste. No existe requisito de capital mínimo. La dirección, administración y vigilancia es ejercida por la asamblea general de asociados, el consejo de administración y la junta de vigilancia.

Operaciones: reciben depósitos de sus asociados y de terceras personas que manifiesten su interés en convertirse en asociados; éstos reciben el nombre de aspirantes y tienen esa calidad hasta por un año; pueden prestar dinero a sus asociados y a terceras personas. Las condiciones de los préstamos dependen de la libre voluntad de la cooperativa y de las necesidades particulares de su población objetivo.

- **Cajas de Crédito Rurales y Bancos de los Trabajadores:** son personas jurídicas que se tipifican como sociedades cooperativas de responsabilidad limitada. La población objetivo son sus mismos socios. Generalmente han atendido las necesidades de los pequeños agricultores.

Marco jurídico de organización: son reguladas por la Ley de Cajas de Crédito y de los Bancos de los Trabajadores, emitida por Decreto Legislativo No. 770 del 25 de abril de 1991 y por el Código de Comercio. Se constituyen en forma anónima y por tratarse de sociedades mercantiles están reguladas por el Código de Comercio, el cual establece que se requiere un número de diez socios para su constitución y un capital mínimo de ¢5,000.00. Se rigen por la junta general de accionistas y son administradas por la junta directiva.

Operaciones: las fuentes de captación de recursos son los depósitos de ahorro y préstamos obtenidos de la Federación de Cajas de Crédito; los fondos captados se destinan a conceder créditos a sus socios, para financiar la producción, transformación, conservación y comercialización de productos agrícolas, industriales, artesanales o cualquier otro destino.

- **Organizaciones no Gubernamentales (ONG's):** son personas jurídicas sin fines de lucro que ofrecen servicios financieros, se dedican a actividades culturales y ayuda a la comunidad y otras diversas actividades. Algunas de ellas tienen reconocimiento legal y otras operan de hecho.

Marco jurídico de organización: Las que operan legalmente son conocidas como asociaciones o fundaciones sin fines de lucro y están reguladas por la Ley de Asociaciones y Fundaciones Sin Fines de Lucro, emitida por Decreto Legislativo No. 894 del 21 de noviembre de 1996.

Las asociaciones: a) se constituyen por escritura pública, en la cual los miembros fundadores establecen la nueva entidad, aprueban el texto de los estatutos y eligen los primeros administradores, b) son personas jurídicas de derecho privado, que se constituyen por agrupación de personas para desarrollar de manera permanente cualquier actividad legal, y c) la administración está a cargo de las personas y organismos establecidos en los estatutos.

Por su parte, las fundaciones: a) se constituyen por escritura pública o por testamento, en los que el fundador establece la nueva entidad, señala sus fines, aporta su patrimonio y dicta los estatutos y b) son entidades de derecho privado, creadas por una o más personas para la administración de un patrimonio destinado a un fin específico de utilidad pública.

Operaciones: la fuente de los recursos son las donaciones de capital extranjero y préstamos del extranjero subsidiados; los tipos de créditos y metodología de otorgamiento son muy diversos, otorgan préstamos individuales y a grupos de personas, éstos son conocidos como créditos solidarios.

Bajo la estructura jurídica comentada, el mercado de intermediación financiera de El Salvador se compone de entidades financieras de carácter bancario (16 bancos comerciales y 1 financiera); 50 cajas de crédito y 7 bancos de los trabajadores, agrupados bajo su organismo rector Fedecrédito; alrededor de 500 cooperativas

de ahorro y crédito, que operan con plena autonomía y en algunos casos bajo cierta tuición de federaciones tales como Fedecaces, Fedecrece o Fedecropof. No existe un censo que permita conocer el número exacto de las cooperativas de ahorro y crédito y de las organizaciones sin fines de lucro.

La Fundación de Capacitación y Asesoría en Microfinanzas (FUNDAMICRO)

La recientemente constituida Fundación de Capacitación y Asesoría en Microfinanzas FUNDAMICRO (mayo de 1999), nace del interés del Gobierno de El Salvador en solventar las limitaciones que existen para el incremento de la oferta de servicios financieros formales al sector de la micro y pequeña empresa. Muchas de estas limitaciones se encuentran en el campo de los procedimientos, sistemas de información y carencia de tecnología apropiada para el financiamiento del sector.

La misión de FUNDAMICRO es la de transferir servicios tecnológicos especializados a las instituciones que quieran iniciar o ampliar servicios financieros a la microempresa urbana y rural, desde una perspectiva de rentabilidad, que garantice la atención permanente a la microempresa.

El objetivo institucional es contribuir a la formación técnica e institucional para impulsar a las microfinanzas a través de:

- a) Facilitar y garantizar a la microempresa al acceso al crédito a través de instituciones financieras eficientes.
- b) Brindar servicios de capacitación y asesoría a las instituciones que atienden a la microempresa.
- c) Consolidar la tecnología financiera especializada en microempresa.

d) Impulsar innovaciones en tecnologías, procedimientos, sistemas informáticos y productos financieros, que faciliten el desarrollo de la actividad financiera de la microempresa.

e) Prestar servicios de evaluación para calificación de instituciones financieras que oferten servicios a la microempresa.

Los servicios que presta son:

a) Formación y capacitación en tecnología de créditos a diferentes niveles de la institución: cursos para análisis de crédito (contabilidad básica y de costos, matemática financiera, tecnología crediticia, aspectos legales del crédito); cursos para directivos y gerentes (visión general de la tecnología crediticia, organización, promoción del crédito, información gerencial, factibilidad de la cartera de micro créditos).

b) Consultoría: aplicación de tecnología crediticia para la microempresa y pequeña empresa, crédito automático, estacional y agropecuario; análisis y reestructuración organizacional e institucional; preparación de políticas, reglamentos y procedimientos; planes de factibilidad de crédito; evaluaciones de cartera.

c) Informática: instalación y asesoría de software especializado en análisis y administración de micro créditos.

2. Perú

Marco legal e institucional

Al contrario que en El Salvador, la legislación peruana en los últimos años ha ampliado significativamente los tipos de entidades autorizadas para realizar intermediación financiera y canalizar recursos hacia sectores de menores ingresos del ámbito urbano y rural.

Actualmente el marco legal y reglamentario del sistema financiero (Ley N° 26702 Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros) contempla tres tipos diferentes de entidades financieras dedicadas al área de microfinanzas:

- Caja Rural de Ahorro y Crédito: es aquella entidad que capta recursos del público y cuya especialidad consiste en otorgar financiamiento preferentemente a la mediana, pequeña y micro empresa del ámbito rural.
- Empresa de Desarrollo de la Pequeña y Microempresa, EDPYME: es aquella entidad cuya especialidad consiste en otorgar financiamiento, preferentemente, a los propietarios de pequeñas y microempresas.
- Caja Municipal de Ahorro y Crédito: es aquella entidad que capta recursos del público y cuya especialidad consiste en realizar operaciones de financiamiento, preferentemente a las pequeñas y micro empresas. En su creación participan los gobiernos municipales.

Las entidades precedentemente reseñadas deben constituirse bajo la forma de sociedad anónima y para iniciar sus operaciones, sus organizadores deben

recabar previamente de la Superintendencia de Banca y Seguros, las autorizaciones de organización y funcionamiento.

Actualmente, todas tienen un capital mínimo de 800.577 Soles (equivalentes a US\$230.000), cifra significativamente menor al capital mínimo de los bancos (US\$5.1 millones) y de las financieras de crédito de consumo (US\$2.5 millones).

En principio, ninguna entidad correspondiente a los tres tipos que tenga el capital mínimo está permitida de captar depósitos en cuenta corriente y las Edpymes solamente pueden intermediar financiamientos institucionales. Todas, naturalmente, pueden realizar operaciones de crédito y de servicios de caja y transferencias, existiendo además la particularidad de que pueden realizar, bajo un sistema modular y progresivo, todas las operaciones previstas y permitidas por la Ley para los bancos, siempre que cumplan con las exigencias y requerimientos adicionales de capital, capacidad y suficiencia técnica, administrativa y de controles internos a satisfacción de la Superintendencia de Banca y Seguros.

La mencionada Ley General contiene asimismo una serie de artículos referidos a principios orientadores de la actividad financiera, siendo pertinente mencionar los siguientes:

Art. 8º. Libertad de asignación de recursos y criterio de diversificación del riesgo:
Las empresas del sistema financiero y del sistema de seguros gozan de libertad para asignar los recursos de sus carteras, con las limitaciones consignadas en la presente ley, debiendo observar en todo momento el criterio de la diversificación del riesgo, razón por la cual, la Superintendencia no autoriza la constitución de empresas diseñadas para apoyar a un solo sector de la actividad económica.

Art. 9º. *Libertad para fijar intereses, comisiones y tarifas:* Las empresas del sistema financiero pueden señalar libremente las tasas de interés, comisiones y gastos para sus operaciones activas y pasivas y servicios. Sin embargo, para el caso de la fijación de las tasas de interés deberán observar los límites que para el efecto señale el Banco Central,

3. República Dominicana

Marco legal e institucional

El sistema financiero formal dominicano está compuesto de 13 bancos comerciales, 14 bancos de desarrollo y 83 financieras, con carteras de créditos de US\$4.080 millones, US\$210 millones y US\$200 millones, respectivamente (cifras a septiembre de 1999).

Entre los bancos de desarrollo se cuentan dos entidades especializadas en crédito a la microempresa: el Banco Ademi (US\$42 millones en cartera) y el Banco de la Pequeña Empresa (US\$2 millones en cartera), quienes compiten con algunas financieras y con entidades no reguladas, incluyendo organizaciones no gubernamentales. Una encuesta realizada por el Fondo para el Financiamiento de la Microempresa (FondoMicro) en 1999, determinó que menos del 10% de los micro y pequeños negocios recibieron crédito de los bancos, financieras y organizaciones no gubernamentales, en el año terminado a marzo de 1999, lo que muestra el predominio que aún tienen las fuentes informales en el financiamiento de este sector.

A partir de 1990 las autoridades monetarias y bancarias dominicanas han venido orientando una transformación del sistema financiero, como consecuencia de las traumáticas quiebras de un importante número de entidades financieras a fines de la década de los ochenta¹⁰¹. El eje de las reformas lo constituyó la liberalización de las tasas de interés, la disminución del encaje legal, la no

orientación del crédito, la operativa de la banca múltiple y el fortalecimiento de la supervisión prudencial¹⁰².

Dichas reformas han sido realizadas por la Junta Monetaria del Banco Central dentro de sus atribuciones, ya que se mantiene vigente la Ley General de Bancos No. 708 de 14 de abril de 1965, estando en trámite ante el Poder Legislativo desde inicios de los 90s, un código de regulación bancaria y financiera (Código Financiero), que entre otros, contempla fortalecer las atribuciones y autonomía de las autoridades bancarias y monetarios y ampliar el ámbito del sistema financiero regulado, incorporando, por ejemplo, a las cooperativas de ahorro y crédito al sistema de regulación prudencial y supervisión financiera.

4. Aspectos rescatables

Se pueden rescatar interesantes experiencias en los países estudiados entre las cuales se pueden destacar:

1. La realización de encuestas anuales sobre la situación y perfil de los pequeños y microempresarios con la finalidad de contar con información actualizada que facilite el desarrollo de políticas diferenciadas para los negocios de subsistencia y para aquellos que generan excedentes económicos (El Salvador y República Dominicana).
2. La existencia de legislación orientada a la defensa del consumidor, en este caso del usuario de los servicios crediticios de las entidades de microcrédito, principalmente en cuanto a la forma de calcular los intereses moratorios y el cobro y/o capitalización de intereses no devengados, (El Salvador y Perú).

3. La creación de entidades privadas especializadas en la transferencia de servicios tecnológicos a las instituciones de apoyo a las microfinanzas urbanas y rurales desde una perspectiva de autosostenibilidad (El Salvador).
4. La existencia de entidades y mecanismos privados para desarrollar actividad crediticia de segundo piso en materia de microfinanzas (El Salvador)
5. El adecuado registro y control fiscal de las Organizaciones no Gubernamentales (Perú).

IV. Rasgos distintivos de las Legislaciones Micro financieras

La mayoría de países de América Latina han emprendido reformas financieras significativas a lo largo de la última década. Dichas reformas abarcan muchas áreas, entre éstas, la adopción de nuevas leyes bancarias y de mercados de capital, la eliminación de controles de las tasas de interés y de los programas de préstamos subsidiados, la liquidación de bancos públicos ineficientes y la creciente autonomía del banco central. Aunque estas reformas de hecho han aumentado la competencia y han mejorado la asignación de recursos en los mercados financieros, aún resta abordar satisfactoriamente muchos aspectos de regulación y supervisión.

En términos de la microfinanza, hasta hace poco se ha prestado muy poca atención a la manera en que ésta es influenciada por la (des)regulación financiera y las normas prudenciales. Esta relativa escasez de investigación no es tan sorprendente, ya que apenas recientemente las organizaciones de microfinanza empezaron la transición de ONGs no reguladas a instituciones financieras reguladas. Sin embargo, con el creciente ritmo de inclusión de instituciones de microfinanza en las filas de las instituciones financieras reguladas, los asuntos y problemas relacionados con las regulaciones financieras se han vuelto más apremiantes.

La naturaleza de la microfinanza también impacta las características de la cartera de préstamos. Como los préstamos otorgados a las microempresas por lo general vencen en un tiempo relativamente corto, el índice de rotación de la cartera es bastante elevado. Además, las carteras de la microempresa por lo general son menos diversificadas que las carteras convencionales en cuanto a producto, tipo de cliente, sector y área geográfica. Finalmente, las instituciones de microfinanza frecuentemente exigen a sus clientes realizar el reembolso en pagos semanales o bimensuales. Este plan de repago tiene relación con el ciclo económico subyacente

del microempresario, cuyos ingresos y gastos por lo general suceden en intervalos semanales.

Tabla No. 17: Rasgos Distintivos de la Microfinanza

ÁREA	Finanzas Tradicionales	Microfinanza
Metodología Crediticia	(1) basada en una garantía (2) más documentación (3) menos intensiva en uso de mano de obra (4) los préstamos por lo general son pagados mensual, trimestral o anualmente.	(1) basada en el carácter (2) menos documentación (3) más intensiva en uso de mano de obra (4) los préstamos por lo general son pagados/amortizados con pagos semanales o bimensuales.
Cartera de Préstamos	(1) préstamos por montos mayores (2) con garantías (3) vencimiento a más largo plazo (4) más diversificación (5) mora más estable	(1) préstamos por montos menores (2) sin garantías (3) vencimiento a más corto plazo (4) menos diversificación (5) mora más volátil
Estructura y Gobierno Institucional (de instituciones financieras reguladas)	(1) Maximización de beneficios para accionistas institucionales e individuales (2) Creación derivada de una institución regulada existente (3) Organización centralizada con sucursales en las ciudades	(1) Fundamentalmente accionistas institucionales sin fines de lucro (2) Creación por conversión de una ONG (3) Serie descentralizada de pequeñas unidades en áreas con infraestructura débil

Fuente: Rock y Otero 1996; Berenbach y Churchill 1997

Aunque actualmente muchas instituciones financieras son creadas a partir de instituciones ya reguladas y son capitalizadas por personas individuales e instituciones, hasta la fecha las instituciones de microfinanza han sido creadas mediante la *conversión de ONGs no reguladas* y han sido capitalizadas casi exclusivamente por otras instituciones (usualmente ONGs extranjeras).

La falta de experiencia del personal de las ONGs y los fines no lucrativos de las ONGs internacionales tienden a ocasionar que el manejo y la supervisión eficiente y eficaz de las instituciones de microfinanza sea más difícil de realizar que en las instituciones financieras normales. Si bien es cierto que el efecto de la estructura constitutiva y de propiedad sobre la administración y dirección es muy relevante en instituciones de microfinanza, éste no es básicamente un tema regulatorio.

La razón por la cual las ONGs internacionales tienden a capitalizar las instituciones de microfinanza de creación reciente normalmente radica en una falta de interés por parte de los inversionistas privados, y no sólo en las regulaciones que obstaculizan en forma explícita el ingreso de cierto tipo de inversionistas.

V. Legislaciones de países latinoamericanos en materia de microfinanciamiento

Tabla No. 18. Legislación de Panamá
LEY N° 10 DE 30 DE ENERO DE 2002

OBJETIVO DE LA LEY	POBLACION OBJETIVO	BENEFICIOS A LA MYPE	RECURSOS	ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL
<ul style="list-style-type: none"> FOMENTAR, DESARROLLAR, Y FORTALECER EL SISTEMA DE MICROFINANZAS, PROMOVRIENDO SERVICIOS FINANCIEROS Y CRÉDITOS DESTINADOS AL SECTOR RURAL Y URBANO, PARA 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 	<ul style="list-style-type: none"> MICRO Y PEQUEÑOS PRESTATARIOS CUYAS ACTIVIDADES SE LOCALICEN TANTO EN ÁREAS URBANAS COMO RURALES 	<ul style="list-style-type: none"> CANALIZACIÓN DE RECURSOS PARA MICRO Y PEQUEÑOS PRESTATARIOS. FOMENTO, FINANCIAMIENTO Y PROMOCIÓN A LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA 	B/. 3,000,000,00	SOCIEDADES ANÓNIMAS REGULADAS POR LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS DE CONFORMIDAD CON LO DISUPUESTO EN EL DECRETO LEY 9N DE 1998 Y SUS NORMAS REGLAMENTARIAS.

Tabla No. 19. Legislación de Argentina
LEY Nº 26117 DEL 28 DE JUNIO DE 2006

OBJETIVO DE LA LEY	POBLACION OBJETIVO	BENEFICIOS A LA MYPE	RECURSOS	ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL
<ul style="list-style-type: none"> PROMOCIÓN Y REGULACIÓN DEL MICROCRÉDITO, A FIN DE ESTIMULAR EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS PERSONAS, LOS GRUPOS DE ESCASOS RECURSOS Y EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE ORGANIZACIONES LUCRATIVAS DE LA SOCIEDAD CIVIL QUE COLABORAN EN EL CUMPLIMIENTO DE POLÍTICAS SOCIALES. 	<ul style="list-style-type: none"> PERSONA FÍSICAS O GRUPOS ASOCIATIVOS DE BAJOS RECURSOS, QUE SE ORGANICEN EN TORNO A LA GESTIÓN DEL AUTO EMPLEO, E UN MARCO DE ECONOMÍA SOCIAL, QUE REALICEN ACTIVIDADES DE PRODUCCIÓN DE MANUFACTURAS, REINSERCIÓN LABORAL DE DISCAPACITADOS, O COMERCIALIZACIÓN DE BIENES O SERVICIOS, URBANOS O RURALES Y EN UNIDADES PRODUCTIVAS CUYOS ACTIVOS TOTALES NO SUPEREN LAS CINCUENTA (50) CANASTAS BÁSICAS TOTALES PARA EL ADULTO EQUIVALENTE HOGAR EJEMPLO, POR PUESTO DE TRABAJO. 	ORGANIZACIÓN DEL RESISTRO NACIONAL DE INSTITUCIONES DE MICROCRÉDITO. DESARROLLO DE MECANISMOS QUE REGULAN Y REDUCEN LOS COSTOS OPERATIVOS E INTERESES EN BENEFICIO DE LOS DESTINATARIOS PROPICIAR LA ADECUACIÓN DE LA LEGISLACIÓN Y EL DESARROLLO	<ul style="list-style-type: none"> CIENTOS MILLONES DE PESOS(100,000,000,00) LOS ESTABLECIDO EN EL PRESUPUESTO PARA LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE CADA AÑO. LAS HERENCIAS, DONACIONES, LEGADOS DE TERCEROS, CUALQUIER OTRO TÍTULO Y FONDOS PROVENIENTES DE ORGANIZACIONES Y AGENCIAS PÚBLICAS O PRIVADAS DE COOPERACIÓN 	COMISIÓN NACIONAL DE COORDINACIÓN DEL PROGRAMA DE PROMOCIÓN DEL MICROCRÉDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMÍA SOCIAL, ORGANISMO DESCONCENTRADO DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN.

Tabla No. 20. Legislación de Colombia

DECRETO N° 2340 DE 19 DE AGOSTO DE 2003 (REGLAMENTA LA LEY 789 de 2002)

OBJETIVO DE LA LEY	POBLACION OBJETIVO	BENEFICIOS A LA MYPE	RECURSOS	ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL
<ul style="list-style-type: none"> • OTORGAR CRÉDITO DIRECTO A LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS CON UN COMPONENTE NO REEMBOLSABLE. • PARTICIPACIÓN ASOCIACIÓN E INVERSIÓN EN EL SISTEMA FINANCIERO A TRAVÉS DE BANCOS, COOPERATIVAS FINANCIERAS, COMPAÑÍAS DE FINANCIAMIENTO COMERCIAL Y ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES CUYA ACTIVIDAD PRINCIPAL SE LA OPERACIÓN DE MICROCRÉDITO. • CONSTITUCIÓN DE FONDOS DE CAPITAL DE RIESGO E INVERSIÓN EN LOS MISMOS • IMPLEMENTACIÓN DE OTROS INSTRUMENTOS PARA LA PROMOCIÓN FINANCIERA DIRIGIDA A LAS MICROS, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS. 	<ul style="list-style-type: none"> • MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS. • LOS VINCULADOS A UNA CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR POR UN TÉRMINO NO MENOR DE UN AÑO DENTRO DE LOS 3 AÑOS ANTERIORES A LA SOLICITUD DE APOYO, QUE CAREZCAN DE INGRESOS ECONÓMICOS, DISPONIBLES PARA TRABAJAR SER JEFE CABEZA DE HOGAR 	<p>RECURSOS PRIORITARIOS A ACTIVIDADES ECONÓMICAS QUE DEMUESTREN SE POTENCIALMENTE GENERADORAS DE EMPLEO. ADECUACIÓN Y FLEXIBILIZACIÓN DE LOS REQUISITOS DE ACCESO AL CRÉDITO POR LA POBLACIÓN BENEFICIADA. COBERTURA NACIONAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 35%% DE LOS RECURSOS DEL FONDO DEL EMPLEO Y PROTECCIÓN AL DESEMPLEADO. 	<p>CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR</p>

Tabla No. 21. Legislación de Venezuela

LEY DE MICROFINANZAS

OBJETIVO DE LA LEY	POBLACION OBJETIVO	BENEFICIOS A LA MYPE	RECURSOS	ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL
<ul style="list-style-type: none"> FOMENTAR, DESARROLLAR Y FORTALECER EL SISTEMA MICROFINANCIERO, PROMOVRIENDO SERVICIOS FINANCIEROS Y CRÉDITOS DESTINADOS AL SECTOR RURAL Y URBANO, DE LA ALTERNATIVA Y A LAS COMUNIDADES EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD SOCIAL, PARA QUE SE INTEGREN A LAS DINÁMICAS ECONÓMICAS Y SOCIALES DEL PAÍS. 	<ul style="list-style-type: none"> PERSONAS NATURALES O AUTOEMPLEADAS EMPRENDEDORAS DE BAJOS INGRESOS, QUE PUEDAN DESARROLLAR ACTIVIDADES DE COMERCIALIZACIÓN, PRESTACIÓN DE SERVICIOS, TRANSFORMACIÓN Y PRODUCCIÓN INDUSTRIAL O ARTESANAL DE BIENES, CON VENTAS ANUALES HASTA LA CANTIDAD DE CUATRO MIL QUINIENTAS UNIDADES TRIBUTARIAS(4,500 UT). 2 O MÁS PERSONAS NATURALES CON INICIATIVAS ECONÓMICAS QUE SE CONSTITUYAN BAJO CUALQUIER FORMA DE ORGANIZACIÓN O GESTIÓN EMPRESARIAL. 	PROMOCIÓN DE PROGRAMAS Y MECANISMOS QUE ESTIMULAN LA COMPETITIVIDAD DE LA ACTIVIDAD MICROEMPRESARIAL. PROMOVER INICIATIVAS E INVERSIÓN PRIVADA NACIONAL E INTERNACIONAL, EN LA PROVISIÓN DE SERVICIOS DE PROMOCIÓN Y DESARROLLO PARA LA MICROFINANZAS.	<ul style="list-style-type: none"> UN FIDEICOMISO PARA LA CREACIÓN DE UN BANCO DE SEGUNDO PISO 	BANCO DE SEGUNDO PISO, REGIDO CONFORME A LAS DISPOSICIONES ESTABLECIDAS EN LA LEY GENERAL DE BANCOS Y OTRAS INSTITUCIONES FINANCIERAS

Tabla No. 22. Legislación de Honduras
DECRETO EJECUTIVO N° 229 DEL 1 DE NOVIEMBRE DE 2001

OBJETIVO DE LA LEY	POBLACION OBJETIVO	BENEFICIOS A LA MYPE	RECURSOS	ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL
<ul style="list-style-type: none"> REGULAR EXCLUSIVAMENTE LAS ORGANIZACIONES PRIVADAS DE DESARROLLO (OPD) QUE SE DEDICAN AL FINANCIAMIENTO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA, CON EL FIN DE GARANTIZAR LA LEGALIDAD, TRANSPARENCIA Y SEGURIDAD DE SUS OPERACIONES FORTALECER LA VIABILIDAD Y SOSTENIBILIDAD DE LAS MISMAS. 	<ul style="list-style-type: none"> ORGANIZACIONES PRIVADAS DE DESARROLLO FINANCIERAS (OPDF), DE NATURALEZA CIVIL, SIN FINES DE LUCRO, CUYOS FUNDADORES SON PERSONAS NATURALES O JURÍDICAS, CONSTITUIDAS CON EL OBJETO DE BRINDAR SERVICIOS FINANCIEROS EN APOYO A LA ACTIVIDAD ECONÓMICA QUE REALICEN LAS MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA. 	<p>PRÉSTAMOS CON TASAS DE INTERÉS ANUAL, NO MAYOR QUE LAS TASAS DE INTERÉS MÁXIMA PREVALECIENTE EN EL SISTEMA BANCARIO NACIONAL MÁS 3 PUNTOS ADICIONALES.</p> <p>NO INCREMENTO DE LA TASAS DE INTERÉS SOBRE PRESTAMOS SIN QUE SE HAYA COMUNICADO A LOS PRESTATARIOS.</p>	<ul style="list-style-type: none"> LA OPDF DE PRIMER NIVEL DEBERÁ CONTAR CON UN PATRIMONIO MÍNIMO DE 1, 000, 000,00 DE LEMPIRAS. LA OPDF DE SEGUNDO NIVEL DEBERÁ CONTAR CON UN PATRIMONIO MÍNIMO DE 10,000,000,00 DE LEMPIRAS 	<p>REGULADAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE BANCOS Y SEGUROS.</p>

Tabla No. 23. Legislación de Guatemala
ACUERDO GUBERNATIVO No. 178-2001 Y EL REGLAMENTO FINANCIERO PARA LA MIPYME

OBJETIVO DE LA LEY	POBLACION OBJETIVO	BENEFICIOS A LA MYPE	RECURSOS	ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL
<p>NORMAR EL PROCESO DE PRÉSTAMO Y LAS CONDICIONES FINANCIERAS QUE DEBEN OBSERVAR LAS ENTIDADES DE SERVICIOS FINANCIEROS Y LOS GRUPOS DE PRODUCTORES ORGANIZADOS QUE POR SU NATURALEZA EJECUTAN PROYECTOS PRODUCTIVOS CON VISIÓN EMPRESARIAL, QUE DESEEN ADMINISTRAR RECURSOS DEL PROGRAMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA MICROEMPRESA, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA; Y TODOS AQUELLOS ORGANISMOS Y/O INSTITUCIONES NACIONALES O INTERNACIONALES, RELACIONADOS CON LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA MICROEMPRESA, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA.</p>	<p>LOS RECURSOS SE DESTINARÁN EXCLUSIVAMENTE PARA OTORGAR PRÉSTAMOS A EMPRESARIOS PROPIETARIOS DE MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS Y GRUPOS DE PRODUCTORES ORGANIZADOS, QUE DESARROLLEN ACTIVIDADES DE MANUFACTURA, SERVICIOS Y COMERCIO. TODA ACTIVIDAD DEBE SER LÍCITA Y LA ENTIDAD DE SERVICIOS FINANCIEROS O GRUPO DE PRODUCTORES ORGANIZADOS SERÁ RESPONSABLE DEL CUMPLIMIENTO DE ESTA CONDICIÓN</p>	<p>LA CANTIDAD A FINANCIAR DEPENDERÁ DE LA CAPACIDAD DE GESTIÓN DE LA ENTIDAD DE SERVICIOS FINANCIEROS O GRUPO DE PRODUCTORES ORGANIZADOS, EN FUNCIÓN DE LA EVALUACIÓN DE LOS CRITERIOS PARA EL PAGO DEL PRÉSTAMO AUTORIZADO, EL PLAZO SERÁ DE HASTA CUATRO (4) AÑOS, E INICIARÁ A PARTIR DE LA FECHA DE FORMALIZACIÓN DEL PRÉSTAMO; SALVO QUE POR CONSIDERACIONES ESPECIALES DEL CONSEJO NACIONAL SE ESTABLEZCA OTRO PLAZO</p>	<p>• US \$ 10.0 MILLONES</p>	<p>CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA MICROEMPRESA, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA: ÓRGANO COLEGIADO QUE BAJO LA RECTORÍA DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y EL VICEMINISTERIO DE DESARROLLO DE LA MIPYME, PLANIFICA, ADMINISTRA Y FISCALIZA LOS RECURSOS, PLANES Y PROYECTOS DEL PROGRAMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA MICROEMPRESA, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA.</p>

Existen dos orientaciones principales en los programas y políticas de desarrollo de las microfinanzas en el mundo, con una orientación mas marcada hacia la obtención de productos finales, usualmente relacionados con instrumentos asistencialistas, (que llamaremos “de orientación al subsidio”) y la otra, con mayor orientación a la generación de medios, como un mercado de servicios microfinancieros autosostenible, (que llamaremos “de orientación comercial”); esta situación no escapa a nuestra América, en las páginas precedentes, encontramos en los países analizados: Panamá, Argentina, Venezuela, Honduras, Colombia y Guatemala, una orientación de las políticas muy similares orientadas en casi todos al subsidio y al comercial.

Tabla No. 24. Orientación de la política micro financiera

Aspectos de la política	Orientación de la Política	
	Al subsidio	Comercial
Metas u objetivos	La utilización del crédito como herramienta en contra de la pobreza. Mejora de niveles bajos de ingreso familiar. La promoción del auto-empleo.	Acceso equitativo a crédito para los pobres. Mejora de servicios financieros Asistencia financiera a micro y pequeños empresarios. La construcción de instituciones de crédito viables.
Población objetivo	Habitantes de zonas altamente marginadas o rezagadas.	Todo tipo de microempresarios. Todas las personas de bajos ingresos sin acceso a la banca tradicional.
Características del programa	Créditos y capacitación administrativa u organizativa. Servicio directo al usuario.	Servicios financieros diversos. Construir sobre la base de instituciones existentes.

Aspectos de la política	Orientación de la Política	
	Al subsidio	Comercial
	Proyectos focalizados.	Proyectos focalizados.
Políticas Financieras	<p>Crédito barato o subsidiado.</p> <p>Servicios subsidiados.</p> <p>Recuperación de costos en el largo plazo.</p> <p>Asignación basada en necesidades.</p> <p>Evaluación costo-efectividad.</p>	<p>Tasas de mercado.</p> <p>Cobro de comisiones.</p> <p>Orientado a ganancias: viabilidad económica.</p> <p>Solicitudes evaluadas conforme a riesgos.</p> <p>Evaluación de acuerdo a desempeño financiero y cobertura del mercado.</p>
Recursos Financieros	<p>Donaciones y recursos propios.</p> <p>Patrocinadores diversos (gobierno, sector privado y social).</p> <p>Cierta dependencia de agencias internacionales.</p>	<p>Préstamos e inversiones sociales.</p> <p>El fomento de nuevas relaciones con el sector privado (co-financiamiento).</p>
Estructura Organizacional	<p>Agencia de desarrollo comunitario.</p> <p>Equipo de trabajadores comunitarios, desarrolladores locales y administradores.</p>	<p>Instituciones financieras especializadas en microfinanzas.</p>

VI. Formas Institucionales de Micro crédito

A continuación se presentan algunas características de las Instituciones Micro financieras en Bolivia, Perú, El Salvador y Brasil.

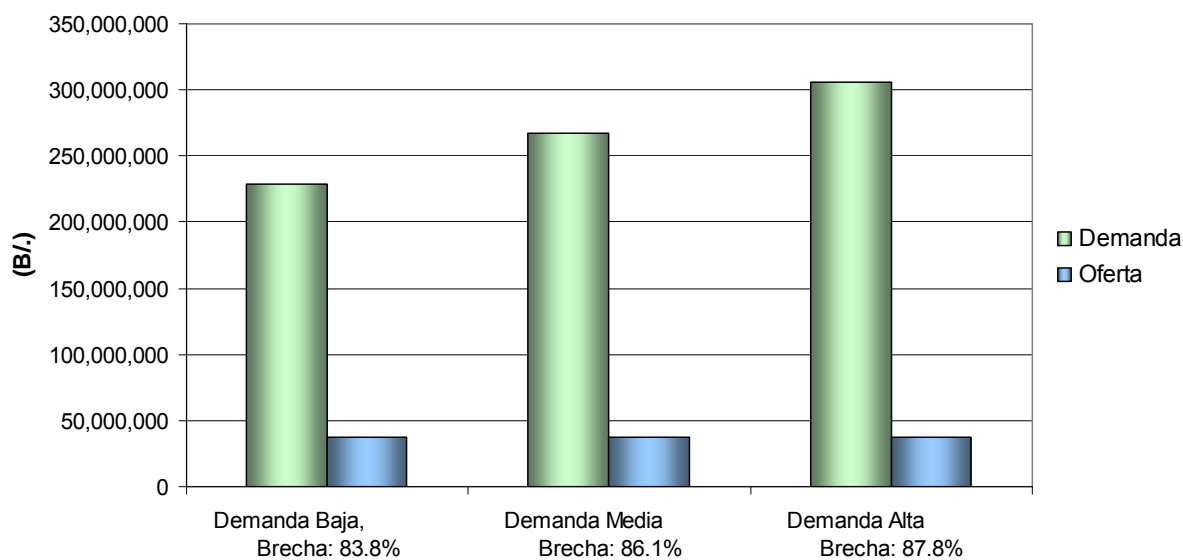
Tabla No. 25. Formas Institucionales de Microcrédito en algunos países latinoamericanos

	Bolivia	Perú	El Salvador	Brazil
Nombre	Fondo financiero privado (FFP)	EDPYME	Compañía de ahorro y crédito	Microempresa, compañía de crédito
Año de creación	1995	1995	2000	1999
Capital mínimo (miles de USD)	828	245	2.860	60
Número de instituciones	6	9	0	5 + 3 pendientes
Requerimientos de capital (%)	10	9.09	12	5 x activos líquidos
Cuenta corriente	No	No	No	No
Depósitos de ahorro	Sí	Sí	Sí	No
Operaciones restringidas	Fideicomisos, comercio exterior, acciones, fondos mutuos	Depende del capital y de la maduración	Inversiones extranjeras, intereses mayores en otras compañías	Restringido a préstamos a microempresas
Supervisión	Superintendencia Bancaria	Superintendencia Bancaria	Superintendencia Bancaria	Banco Central
Regulaciones complementarias	Análisis del préstamo y provisiones obligatorias simplificados	Análisis del préstamo y provisiones obligatorias simplificados		Requisitos simplificados y garantía flexible

“Propuesta de Anteproyecto de Ley que regula el Microcrédito en Panamá”

I. Análisis de la oferta y demanda de los Servicios Microfinancieros en Panamá

Es incuestionable la brecha que existe en Panamá entre la oferta y demanda de servicios financieros especializados en atender las necesidades de la Micro y Pequeña empresa, en cuanto a financiamientos y asistencia técnica para la gestión de sus recursos crediticios.



Gráfica No. 19. Brecha entre oferta y demanda total de Microcrédito en Panamá⁴

⁴ Consultoría "Propuesta de Política, Estrategia y Plan de Acción para la Implementación de Servicios Microfinancieros en Panamá". SIC Desarrollo. 2006

La escasez de garantías constituye la principal barrera de acceso al financiamiento de las MyPES, causando ello:

- Insatisfacción de la demanda de crédito (un 80% de la potencial demanda de micro créditos no se atiende)
- Rechazo de proyectos por falta de garantías colaterales
- Reducción del Producto Interno Bruto anual en algunos países por su incapacidad de poder utilizar las garantías para financiar las empresas
- Fallas en el acceso a la financiación de las MyPEs en óptimas condiciones de tipo de interés y de plazo

Es por ello que los empresarios de las MyPEs requieren de los siguientes productos y servicios a precios competitivos:

- Productos básicos de crédito productivo para impulsar el crecimiento de sus empresas, tales como, créditos de corto plazo y rotativos para capital de trabajo, créditos de mediano y largo plazo para adquirir maquinaria o ampliar el local del negocio y financiamiento para nuevos emprendimientos.
- Formas de ahorros flexibles que les permitan aumentar sus activos y al mismo tiempo acceder a los fondos en caso de una necesidad de liquidez
- Seguros de vida, accidente y salud con diseños simples y estandarizados, con primas asequibles y adaptadas a la economía de las MyPEs
- Servicios transaccionales y derivados de cuentas de crédito que les permitan efectuar sus operaciones de manera eficaz.

II. Propuesta para la promoción del microcrédito en Panamá

1. Objetivos

La creación de nuevos emprendimientos y el fortalecimiento de Micro y Pequeñas empresas requieren de entidades que atiendan sus necesidades de financiamiento, lo que redundaría en beneficios generales tales como:

- Crecimiento económico sostenible.
- Disminución de la tasa de desocupación que nos afecta.
- Mejora de la calidad de vida de nuestra población.
- Reducción de la pobreza

La presente propuesta busca disminuir la brecha entre la oferta y la demanda de los servicios de Microfinanzas en Panamá, a través de la creación de nuevos mecanismos de intermediación que permitan que las Micro y Pequeñas empresas se desarrollen, y que además, se cree un escenario favorable para la creación de nuevos emprendimientos, que en su conjunto actuarían como una solución al flagelo de pobreza en nuestro país.

Esta propuesta tiene como objetivos:

- Brindar las definiciones adecuadas de los conceptos relacionados.
- Exponer los servicios microfinancieros que demandan las Micro y Pequeñas empresas además del microcrédito
- Incluir efectivamente al área rural en los servicios microfinancieros
- Presentar una estrategia que incluya a las entidades financieras para aunar esfuerzos en el acceso al microcrédito
- Crear instrumentos financieros atractivos para la inversión a la actividad del microcrédito

- Simplificar el mecanismo de acceso al microcrédito
- Definir el rol de cada uno de los actores en la actividad micro financiera
- Sugerir una gestión de promoción más que de regulación en la actividad micro financiera

2. Definiciones

Se adoptan como definiciones:

AMPYME: Autoridad de la micro, pequeña y mediana empresa, entidad autónoma del Estado y regente del sector. Entidad rectora del Sistema Nacional de Fomento Micro financiero.

Micro empresa: Unidad económica, formal o informal, que genere ingresos brutos o facturación anual hasta la suma de Ciento cincuenta mil Balboas (B/. 150,000).

Pequeña empresa: Unidad económica formal que genere ingresos brutos o facturación anual desde Ciento cincuenta mil Balboas con un centésimo (B/. 150,000.01) hasta un Millón de Balboas (B/. 1, 000,000).

Servicios Microfinancieros: Aquellos servicios financieros que demanda el sector de la Micro y Pequeña empresa, tanto en el área rural como urbana, siendo estos, captación de depósitos, créditos, seguros, bienes raíces, entre otros.

Microfinanzas urbanas: Servicios financieros ofrecidos a la Micro y Pequeña Empresa en el área urbana.

Microfinanzas rurales: Servicios financieros ofrecidos a la Micro y Pequeña Empresa en el área rural.

Microcrédito: Crédito concedido en cualquier modalidad, sea a una persona natural o jurídica, siendo ellos emprendedores, empresarios y empresas del Sector de la Micro y Pequeña Empresa, destinado a financiar sus actividades en sectores de producción, comercialización o servicios, cuya fuentes principal de pago lo constituye el producto de las ventas e ingresos generados por dichas actividades, adecuadamente verificados.

Sociedades de ahorros y créditos para las MyPEs Persona Jurídica debidamente instituida según las Leyes de la República de Panamá para captar depósitos y otorgar créditos a emprendedores, empresarios y empresas del sector de la micro y pequeña empresa, que quedará bajo la supervisión de la AMPYME.

Sistema Nacional de Fomento Empresarial: Sistema Nacional regido por la AMPYME que congrega a todos los actores de las Microfinanzas en la República de Panamá, con el fin de aunar esfuerzos para el desarrollo del sector micro financiero, a través de la canalización de recursos, asistencia técnica e intercambio de información.

Comité Consultivo para el Fomento Empresarial: Comité asesor de la AMPYME en el desempeño del Sistema de Fomento Empresarial, conformado por los entes reguladores de las actividades micro financieras en Panamá y otras entidades de apoyo.

Instituciones Micro financieras: Entidades de primer piso, que brindan directamente el servicio micro financiero al sector de las Micro y Pequeñas Empresas.

Entidades de Segundo Piso: Entidades financieras bancarias que otorgan créditos y otros servicios a las Instituciones Micro financieras (Primer piso) para que éstas otorguen financiamientos a las MyPEs.

Fondo de Fomento Empresarial: Fondos destinados al fomento del emprendimiento empresarial, promoción del microcrédito y asistencia técnica para las MyPEs e Instituciones Micro financieras.

3. Instrumentos para la promoción del microcrédito en Panamá

En función de las observaciones obtenidas a lo largo de la investigación, se pueden resaltar los aspectos que obstaculizan la oferta oportuna y adecuada del servicio micro financiero en Panamá:

- a. Carencia de una figura institucional líder en la promoción de servicios financieros dirigidos al sector de las MyPEs.
- b. Ausencia de un esfuerzo conjunto, que congregate a todos los actores del sector micro financiero, con el fin de aunar experiencias, canalizar efectivamente los recursos y desarrollar un sistema de información adecuado.
- c. Escasez de instituciones especializadas en la oferta de servicios microfinancieros, adaptadas a las necesidades reales de las MyPEs

Contemplando dichas premisas, se proponen los siguientes instrumentos para el fomento y promoción de las microfinanzas en Panamá:

- a. Fortalecimiento de la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (**AMPYME**) como entidad rectora en el soporte integral a las MiPyMEs, siendo esto, la inclusión eficaz del apoyo a los servicios microfinancieros.
- b. Creación de un **Sistema Nacional de Fomento Micro financiero**, regido por la AMPYME, con el cual se reúne a todos los actores en las Microfinanzas panameñas, tanto oferentes como demandantes, para satisfacer las necesidades de las MyPEs mediante el esfuerzo conjunto, intercambio de experiencias, asistencia técnica especializada y centrales de riesgo.
- c. Creación del **Fondo de Fomento Empresarial**, a través del cual se canalizan los recursos de forma eficiente hacia nuevos emprendimientos y necesidades de expansión de las MyPEs, ofreciendo garantías y asistencia técnica, que redundarán en el incremento de la oferta micro financiera.
- d. Creación de nuevas instituciones financieras no bancarias, en adelante llamadas **Sociedades de Ahorro y Crédito para las MyPEs**, las cuales brindarán de forma especializada los servicios microfinancieros, instaurando de esta forma un entorno más competitivo en la oferta crediticia para las MyPEs.

Todo ello, amparado en el Artículo 19 de la Ley 33 de 25 de Julio de 2000⁵, el cual constituye el sustento jurídico de esta propuesta.

Artículo 19. Servicios financieros. Con el fin de ampliar la oferta disponible de servicios financieros en el mercado local y fomentar su aprovechamiento, el Estado, en coordinación con la Autoridad y a través de las entidades públicas competentes, las instituciones bancarias, financieras o de seguros y las organizaciones no gubernamentales, facilitará y promoverá el desarrollo de instrumentos, programas y proyectos financieros modernos, ajustados a cada sector y que respondan prioritariamente a la realidad de las micro, pequeñas y medianas empresas; así como sus respectivos programas de divulgación y orientación.

El Estado propiciará la creación de instrumentos financieros y bancarios de garantía, descuento y riesgo orientados a la micro, pequeña y mediana empresa, de acuerdo con las regulaciones y controles disponibles; y regulará el aporte de capital necesario para el establecimiento de entidades bancarias y financieras exclusivas para el sector.

3.1 Sistema Nacional de Fomento Micro financiero

La entidad rectora (AMPYME) congregará a entidades bancarias, cooperativas, financieras, organizaciones no gubernamentales, instituciones no financieras de apoyo al sector y a la Banca Estatal en un Sistema Nacional de Fomento Micro

⁵ Gaceta Oficial

financiero para aunar esfuerzos con el fin de satisfacer la demanda de los servicios microfinancieros en Panamá.

Para tales efectos, el Sistema de Fomento Micro financiero tendrá los siguientes propósitos:

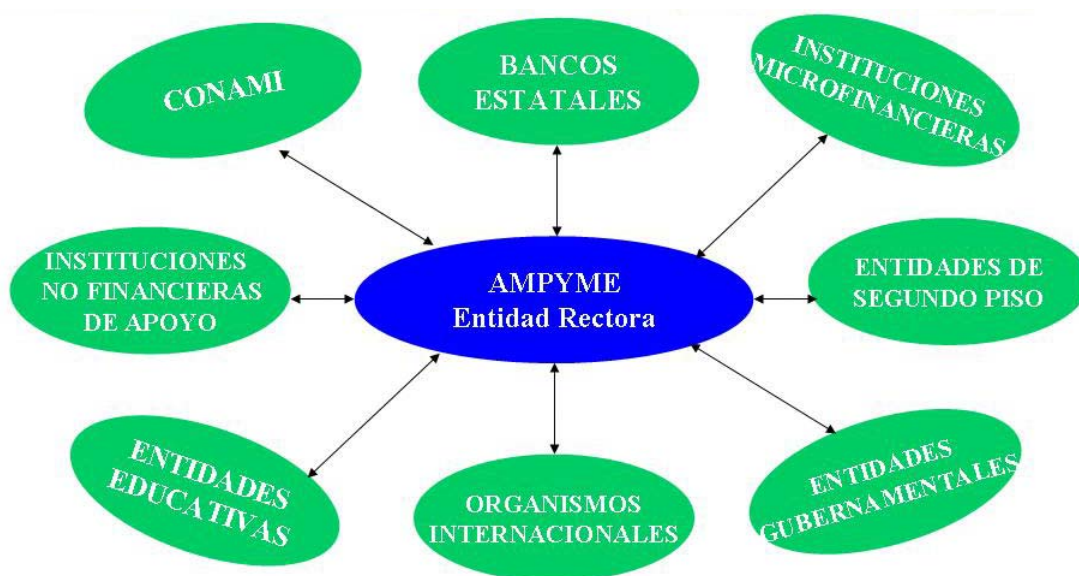
- Mantener un intercambio constante de información, creando una base de datos estadística formal sobre las Microfinanzas en Panamá para desarrollar una Central de Riesgo, minimizando así los riesgos económicos individuales.
- Canalizar fondos para el financiamiento de la actividad de Microcrédito
- Atender todas las ramas económicas de la Micro y Pequeña empresa

- Fomentar la libre competencia en el servicio micro financiero a fin de que emprendedores, empresarios y empresas cuenten con mayor número de opciones que sean acordes a sus necesidades.

La AMPYME brindará a las instituciones afiliadas al Sistema Nacional de Fomento Micro financiero herramientas para promover dicha actividad con el fin de procurar una oferta micro financiera oportuna.

El Sistema de Fomento Micro financiero estará compuesto por la afiliación de:

- Entidades bancarias
- Cooperativas
- Financieras
- ONG's
- Aseguradoras
- Cajas Rurales
- Sociedades de Ahorro y Crédito para las MyPEs
- Entes reguladores de las actividades financieras en Panamá
- Instituciones no financieras de apoyo a las Microfinanzas



Gráfica No. 20. Sistema Nacional de Fomento Micro financiero

Objetivos

Se requiere de una institución que goce de autonomía, y congrege a los actores que participan en la actividad micro financiera de Panamá, siendo éstos, tanto entidades financieras como no financieras; por lo cual la AMPYME actuará como entidad rectora del Sistema Nacional de Fomento Micro financiero.

Las entidades que presten servicios microfinancieros, podrán afiliarse al Sistema de Fomento, las cuales, bajo circunstancias posteriormente descritas, podrán otorgar préstamos a emprendedores, empresarios y empresas de la Micro y

Pequeña empresa en cualquier rama o actividad, apoyados por el Fondo de Fomento Empresarial de la AMPYME.

La creación de este Sistema se fundamenta en la promoción del desarrollo de los servicios de crédito que permitirán mejorar la competitividad de las empresas ya existentes y fomentar la puesta en marcha de nuevas ideas de negocio. Todo ello, bajo el marco de actividades que llevará a cabo la Entidad Rectora para estimular a la población activa panameña hacia el emprendimiento empresarial, como parte de su estrategia de promoción.

Las instituciones que pertenezcan al Sistema Nacional de Fomento Micro financiero preservan su individualidad, siendo que cada una de ellas se reserva el derecho a otorgar y administrar sus créditos y servicios en base a sus políticas y normas internas.

La entidad rectora (AMPYME) no influirá en los préstamos que cada Institución otorgue, sin embargo, la AMPYME podrá examinar las operaciones crediticias realizadas en cualquier momento por las instituciones afiliadas al Sistema de Fomento, con el fin de velar por la transparencia en la actividad.

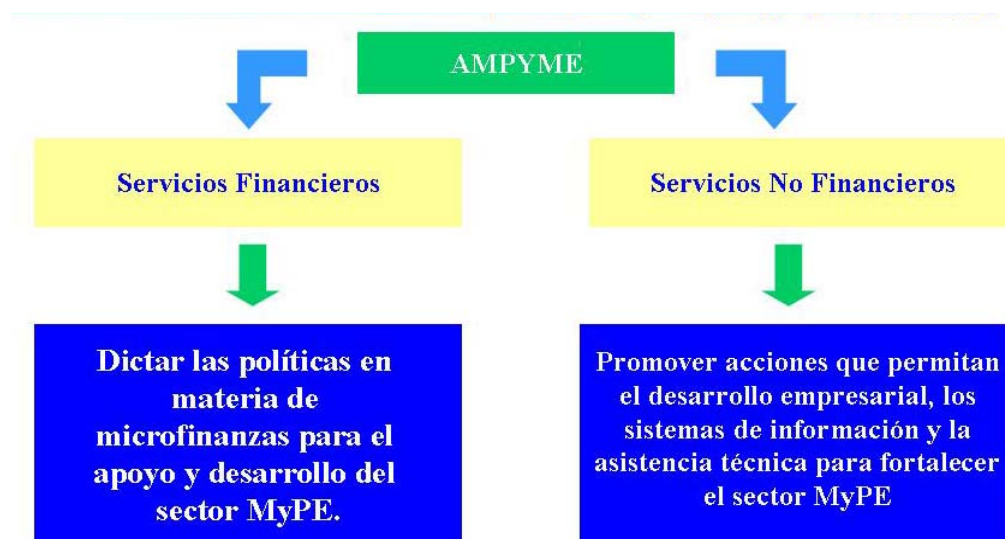
Aquellas empresas que consideren la afiliación al Sistema Nacional de Fomento Micro financiero deberán tramitar su documentación a través de la entidad rectora, la cual regulará y tramitará los documentos necesarios para la afiliación.

Beneficios

La AMPYME pondrá a disposición de las instituciones afiliadas al Sistema Nacional de Fomento Micro financiero

- Fondo de Fomento Empresarial – fondos para garantías financieras a las MyPEs, asistencia técnica y apoyo a la actividad micro financiera.
- Centrales de riesgo – acceso a centrales de riesgos que incluyan información sobre el comportamiento de pago de los empresarios de bajo ingreso.
- Asistencia Técnica – especializada en la creación de la capacidad institucional y empresarial y en la educación financiera, a fin de que el sector de la MyPE cuente con las herramientas necesarias para la administración de sus recursos crediticios. De igual forma, brindando soporte a las IMF's en obtener especialización en materia de microfinanzas.

Obligaciones de la Entidad Rectora



Gráfica No. 21. Funciones de la AMPYME

La Entidad Rectora deberá:

- Examinar el cumplimiento de las normas por parte de las instituciones del Sistema.
- Atender las solicitudes de las instituciones afiliadas para la evaluación al acceso del Fondo de Fomento Empresarial.

Comité Consultivo de Fomento Empresarial

El Comité Consultivo brindará asesoría a la AMPYME sobre las estrategias y desarrollo del Sistema Nacional de Fomento Micro financiero. Estará compuesto por los entes reguladores de las Instituciones Micro financieras, Entidades de Segundo Piso y todas aquellas entidades que la AMPYME considere que son de vital apoyo para la actividad micro financiera.

Siendo estos, entre otros:

- Superintendencia de Bancos
- IPACOOOP
- Ministerio de Economía y Finanzas
- Ministerio de Comercio e Industrias
- Superintendencia de Seguros y Reaseguros

Acerca de las Instituciones incorporadas al Sistema

Obligaciones:

- Las entidades incorporadas al Sistema de Fomento deberán designar un funcionario que actúe como enlace entre la Entidad Rectora y la Institución.

- Los funcionarios representantes de las Instituciones deberán asistir a las reuniones convocadas por la AMPYME
- Cada institución estará en la obligación de mantener en sus Archivos generales toda la documentación que respalde el préstamo otorgado a las MyPEs que se hayan acogido a los Instrumentos de Fomento Crediticio. La AMPYME tendrá potestad de solicitar su revisión en el momento que lo considere necesario.

Podrán afiliarse las entidades anteriormente mencionadas bajo dos denominaciones:

- Instituciones Micro financieras (Primer piso)
- Entidades de Segundo Piso

Instituciones Micro financieras (IMFs)

Las Instituciones Micro financieras son las entidades de primer piso. Aquellas que presten los servicios de microfinanzas directos al sector de la MyPE, siendo estas financieras, cooperativas, ONG's, bancos y sociedades de ahorro y crédito para las MyPEs.

Entidades de Segundo Piso

Los bancos podrán establecer diversas relaciones financieras de segundo piso con las instituciones micro financieras, entre las cuales se destacan:

- Préstamos y líneas de crédito.
- Relación de agencia mediante la cual los bancos registran en sus activos los préstamos generados por las instituciones micro financieras.
- Compra de cartera de las Instituciones Micro financieras.

Para tener éxito como institución de segundo piso es importante, que los bancos posean la capacidad de evaluar el riesgo de las Instituciones Micro financieras correctamente.

Además del fondeo, los bancos pueden formar alianzas para:

- Colaboración entre la Institución Micro financiera y el banco para la oferta de seguros, captación de ahorros y conversión de remesas a productos financieros.
- Servicios de tesorería.

De las Entidades Bancarias existentes

Además de los servicios de segundo piso, las entidades bancarias existentes podrán brindar servicios microfinancieros directos.

Ventajas Comparativas. Los bancos tienen ventajas comparativas al proveer servicios directos al sector micro financiero:

- Una infraestructura que incluye un importante número de sucursales y otros canales de distribución y tecnología que le permiten rápidamente distribuir sus productos de manera masiva y a bajo costo de cara a otros

intermediarios no bancarios y especialmente en relación con los mecanismos informales.

- Recursos financieros amplios que permite a los bancos utilizar una porción de sus recursos para masificar e innovar en las microfinanzas.
- La capacidad de ofrecer paquetes completos de servicios financieros, más allá del crédito o el ahorro, para los empresarios de las MyPEs, adaptando para este nuevo sector, productos ya existentes en los bancos.
- La capacidad de movilizar ahorros de las MyPEs con montos individuales bajos pero en números que resultan volúmenes importantes en su conjunto.
- Acceso a un grupo masivo de clientes potenciales que son proveedores o distribuidores de los clientes corporativos existentes.
- Capacidad de utilizar la marca del banco para mercadear el servicio si la reputación es buena con este grupo meta.
- Capacidad de utilizar los sistemas existentes dentro de la estructura del banco tales como contabilidad, control interno, sistema de información gerencial, auditoría y evaluación de riesgos para proveer servicios a este mercado meta con un costo marginal bajo.

Implicaciones. El ingreso de los bancos comerciales al sector micro financiero conlleva implicaciones para los actuales actores del mercado. Los bancos han citado las siguientes:

- Un incremento de la competencia, lo que debe traducirse en una reducción de la tasa de interés, en el aumento de la cobertura y la penetración y en el incremento de los recursos disponibles para los empresarios de las MyPEs.
- Una ampliación de la oferta de servicios financieros, con productos y servicios financieros más atractivos para las MyPEs.

Riesgos. Los líderes de la industria micro financiera, convocados como Grupo de Expertos por el *Women's World Bank*⁶, con motivo del Año de las Naciones Unidas del Microcrédito, notan que:

- Si las microfinanzas en los bancos es motivada por razones políticas u obligatorias, existe el riesgo de que los bancos realicen esta tarea inadecuadamente o simplemente que no la realicen, con pobres niveles de reembolso y mercados insolventes.
- Riesgo de que los bancos busquen los buenos clientes de las instituciones micro financieras, ofreciéndoles más dinero sin evaluar el riesgo y creando el sobre endeudamiento de los clientes.
- Riesgo de que los bancos salgan a competir con las instituciones micro financieras en el corto plazo y luego decidan terminar con el negocio dejando sin servicios a los clientes de bajos ingresos.
- Riesgo de que los bancos empleen el préstamo de consumo y métodos de calificación sin evolución o conexión con el cliente, lo que puede conducir a bajos niveles de repago para toda la industria.

⁶ Documento de Abril del 2005

Puesta en marcha de las Entidades de Segundo Piso.

Por otro lado, debe tomarse conciencia que para movilizar en forma efectiva los fondos de las Entidades de Segundo Piso será necesario brindar en forma previa, asistencia técnica con el componente adicional del Fondo de Garantía Global a las Instituciones Micro financieras, a fin de que puedan desarrollar productos crediticios para acceder a las diferentes líneas de crédito de las Entidades de Segundo Piso.

Esta propuesta ha contemplado no sólo los riesgos previamente descritos, sino las condiciones del entorno, determinantes del desempeño del sector micro financiero de tal forma que se han formulado:

- Políticas y estrategias de Estado que faciliten la libre competencia, generando las mismas condiciones entre los diferentes proveedores de servicios y productos financieros para empresarios de las MyPEs; que permita a las instituciones financieras determinar sus propias tasas de interés y su nivel de participación en el sector, así como las condiciones de transparencia necesarias.
- Políticas, regulaciones y estructuras legales adecuadas, con autoridades de regulación y supervisión conectoras de las características especiales del sector micro financiero.
- Definición de las microfinanzas en base a las condiciones locales.

-
- Cambios en el marco jurídico que faciliten la validación de los contratos, el procedimiento de cobro por parte de los acreedores y la formalización de las microempresas.

3.2 Fondo de Fomento Empresarial

Las instituciones afiliadas al Sistema Nacional de Fomento Micro financiero tendrán acceso al Fondo de Fomento Empresarial siempre y cuando cumplan con las normas establecidas por la entidad rectora, en tanto que sus préstamos sean utilizados para los siguientes propósitos:

- Financiamiento de inversiones para nuevos emprendimientos y Micro y Pequeñas empresas, siendo éstos, capital de trabajo y/o activos fijos.

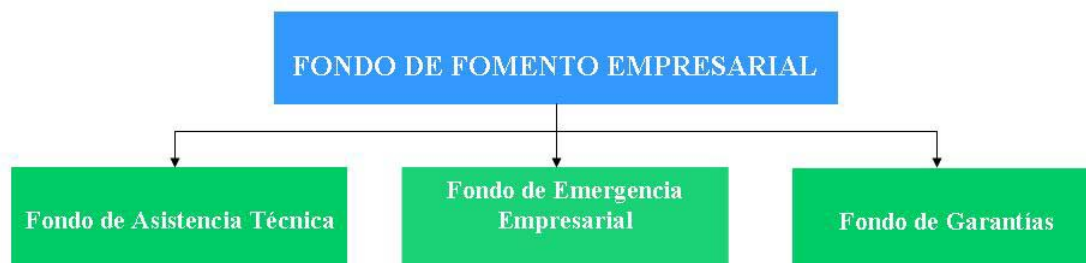
No serán aplicables para el Fondo de Fomento Empresarial los siguientes casos:

- Para efectos que no correspondan con el propósito primordial del programa.
- Cuando se trate de refinanciamiento.

Objetivo final del Fondo de Fomento Empresarial

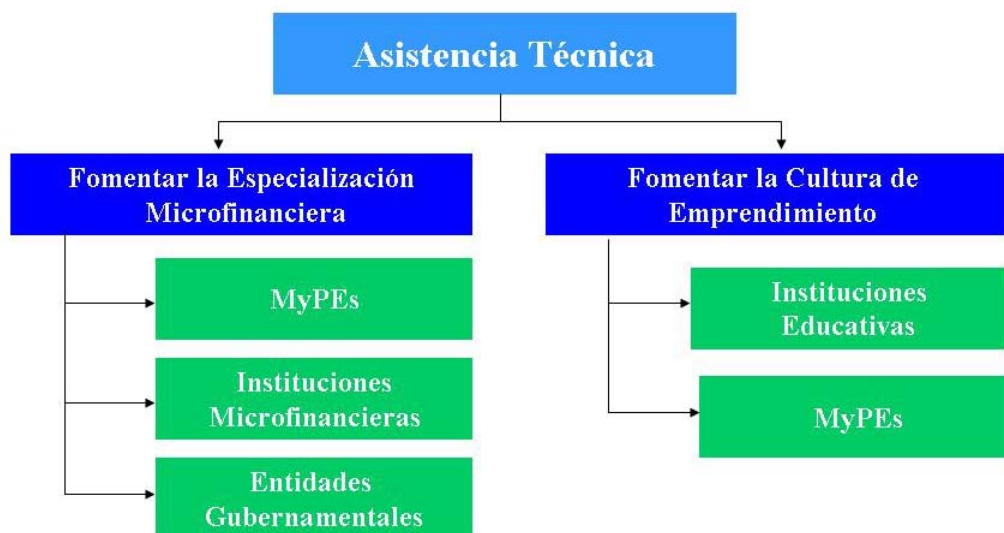
- Integrar al sector MyPE en el circuito financiero formal de forma permanente (no como apoyo de carácter temporal y limitado)
- Definir un canal institucionalizado de financiación transparente, universal y no discriminado
- Acceder competitivamente a los recursos financieros mediante garantías y asistencia técnica.
- Promover una amplia gama productos de financiamiento para las MyPEs, tales como: préstamos, líneas de crédito, *leasing*, *factoring*, entre otros.

El Fondo de Fomento Empresarial estará subdividido en tres modalidades, como se muestra en la siguiente gráfica:



Gráfica No. 22. Modalidades del Fondo de Fomento Empresarial

Fondo de Asistencia Técnica



Gráfica No. 23. Propósitos del Fondo de Asistencia Técnica

Objetivos:

- Especializar al Recurso Humano de las Instituciones Micro financieras en el área de Microfinanzas
- Agilizar las operaciones crediticias dotando a las Entidades de Primer Piso de la asistencia técnica requerida para el manejo de carteras de microcrédito.
- Brindar actualizaciones constantes en materia de recursos informáticos asociados a la especialidad micro financiera
- Asistir al sector de las MyPEs a través de actualizaciones en gestión y administración de sus recursos crediticios.

Fondo de Emergencia Empresarial

Objetivo:

- Fondo que administrará la AMPYME, actuando como entidad de Primer Piso para financiamiento especial dirigido al fortalecimiento de negocios informales hacia la formalidad.

Fondo de Garantías

Dado que la actividad inversora se basa en la calidad de las garantías calificadas y ponderadas, y siendo que éstas son un bien escaso, el Fondo de Fomento Empresarial contempla la creación de un Fondo de Garantías que operará en dos modalidades:

- Garantías Individuales para las MyPEs

- Garantía de Intermediación Micro financiera

❖ **Garantías Individuales para las MyPEs**

Fondo destinado a garantizar créditos que las Instituciones Micro financieras otorguen a empresarios de las MyPEs que no cuentan con garantías suficientes para presentar en resguardo de sus créditos.

Elegibilidad de las MyPEs

Atendiendo a la definición, los préstamos otorgados a emprendedores, empresarios y empresas de la Micro y Pequeña Empresa en concepto de Inversión son considerados como Microcrédito. En tanto, que las instituciones afiliadas al Sistema podrán acogerse al Fondo de Fomento Empresarial, atendiendo a una estratificación según la actividad económica a la cual esté destinado el crédito.

Serán elegibles para financiamiento:

Emprendedores, empresarios y empresas del sector de la Micro y Pequeña empresa, que requieran crédito para obtener Capital de Trabajo y/o Inversiones fijas, de cualquier sector de la actividad económica, salvo las excepciones descritas (negocios que riñan contra la moral y buenas costumbres, refinanciamiento y actividad financiera)

No serán elegibles:

- Negocios que riñan contra la moral y buenas costumbres (dedicadas a bebidas alcohólicas, juegos de azar, entre otros)

- Cuando la empresa solicitante haya incumplido con préstamos anteriores otorgados por el Sistema bajo los beneficios del Fondo de Fomento Empresarial
- Cuando la empresa solicitante sea prestataria actual acogida al Fondo de Garantía, y su amortización sea menor al 80% del monto original correspondiente.

❖ **Garantías de Intermediación Micro financiera**

Es aquella que permite a las Instituciones Micro financieras tomar recursos de las Entidades de Segundo Piso al estar garantizados por el Fondo de Garantías.

Ventajas de la Garantía de Intermediación Financiera

- Reduce, comparte y diversifica el riesgo crediticio con los Fondos de Garantía
- Incrementa el volumen de operaciones
- Reduce el nivel de morosidad
- Permite fondearse al mejorar su capacidad de endeudamiento

Beneficios del Fondo de Fomento Empresarial

Beneficios para el Estado Panameño:

- ✓ Aumenta competitividad, número de empresas, empleo e inversión.
- ✓ Afianza y consolida la estructura productiva
- ✓ Ordenamiento de la economía y mayor recaudación fiscal.

- ✓ Mayor transparencia y eficacia en la canalización de políticas de apoyo al sector MyPE
- ✓ Promoción de la actividad empresarial y de la inversión privada.
- ✓ Posibilita cooperación sectorial y a una mayor información.

Beneficios para las Entidades Financieras:

- ✓ Garantía líquida
- ✓ Garantía calificada y ponderada: menor necesidad de recursos de capital computables y de provisiones
- ✓ Reducción costes de análisis y de seguimiento.
- ✓ Aumento base de clientela y de actividad.
- ✓ Fomento de una cultura financiera y de buen cumplimiento.

Beneficios para las MyPEs:

- ✓ Mejor acceso al crédito en mejores condiciones de plazo y tasa de interés
- ✓ Acceso al asesoramiento financiero
- ✓ Mejora la competitividad
- ✓ Acceso a información

3.3 Sociedades de Ahorro y Crédito para las MyPEs

Las Sociedades de Ahorro y Crédito para las MyPEs surgen de la necesidad evidente de entidades financieras no bancarias especializadas en la atención de las necesidades de las MyPEs.

Las motivaciones más sobresalientes para la incursión de inversionistas a estos nuevos instrumentos del sector micro financiero son las siguientes:

- Es un nuevo sector de mercado con gran potencial, tradicionalmente poco atendido por la banca, que permite la diversificación del riesgo de la cartera y que representa una base de clientes masiva y estable.
- Si se desarrolla de manera adecuada es un sector de mercado que ofrece a la vez márgenes financieros atractivos y rentables comparados con otros sectores tradicionales ya saturados con márgenes reducidos.
- La existencia actual de metodologías de crédito especializadas en microfinanzas reduce el riesgo de este segmento a niveles iguales o menores a los de los segmentos tradicionalmente atendidos por la banca.
- Es un sector de mercado que admite un incremento general del uso de los servicios bancarios y por ende permite el acceso de la porción más grande del mercado a los servicios financieros.
- La atención de instituciones financieras a este sector de mercado fortalece su contribución al desarrollo social y económico del país, coadyuva a la reducción de la pobreza, apoya las políticas gubernamentales en materia

social y permite demostrar su responsabilidad con el entorno, demostrando su compromiso con el desarrollo económico del país.

En tanto, que para la adecuada definición de esta figura jurídica se requerirán establecer los siguientes parámetros, entre otros:

- Operaciones permitidas
- Capital mínimo
- Nivel de endeudamiento
- Relación de solvencia
- Especialización crediticia
- Intereses
- Garantías
- Definición de mora
- Ponderación de riesgo
- Provisión para cuentas incobrables

4. Justificación de la Propuesta

La propuesta de Anteproyecto de Ley para la promoción y regulación de las Microfinanzas en Panamá, ha contemplado los principios fundamentales que son comunes a todas las estrategias exitosas de microcrédito a nivel internacional, siendo estos expuestos a continuación:

i. Regulación

Con este componente se apunta a establecer normas que regulen dos ámbitos de las microfinanzas:

- Las microfinanzas como actividad. Considerando que las operaciones de microfinanzas son realizadas por diversos tipos de instituciones como los bancos, financieras, ONG, cooperativas, entre otros; se deben establecer criterios similares para el tratamiento de las mismas, buscando la neutralidad normativa como mecanismo de generar un marco de competencia equitativo entre los diferentes operadores.
- La creación de un nuevo tipo de entidad de intermediación financiera regulada y supervisada que, sin ser banco, pueda realizar operaciones de microfinanzas (Sociedades de Ahorro y Crédito para las MyPEs). Se busca propiciar la instalación de nuevos oferentes de servicios microfinancieros; con requisitos diseñados para ellos, distintos a los vigentes para la banca comercial tradicional.

Con ello se estarían creando mecanismos para contar con una eficiente institucionalidad de los oferentes especializados y una visión estratégica de apoyo al sector, ya que existe una diversidad de instituciones, con enfoques y

métodos de trabajo diferentes, que ofrecen servicios a MyPEs, contando con un Marco Regulatorio definido.

ii. Institucionalidad

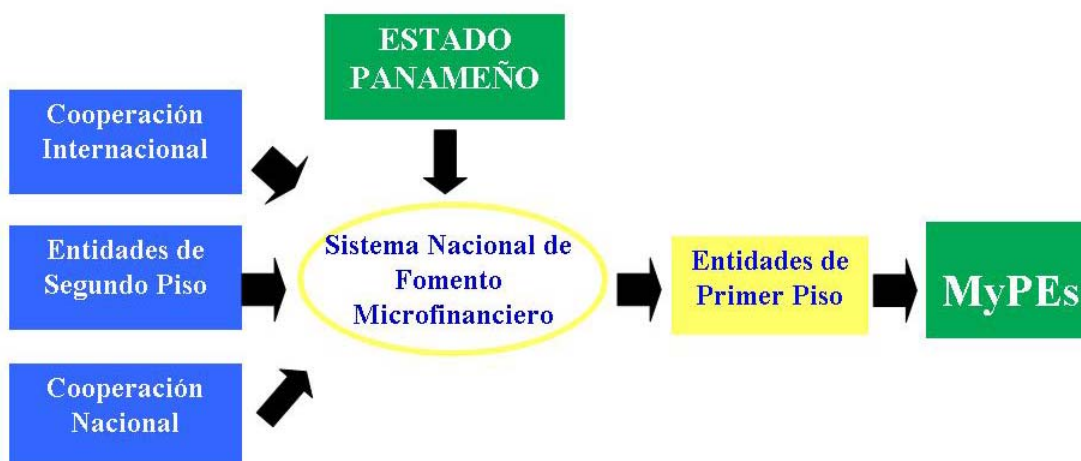
Se requiere fortalecer a la AMPYME para que pueda realizar una supervisión adecuada de las actividades de microfinanzas. Ello contempla ajustes en los métodos de supervisión, en la estructura organizativa interna, capacitación del personal, entre otros.

El fortalecimiento de la AMPYME para la supervisión de las microfinanzas comprende:

- Revisión y ajuste de la estructura organizativa de la AMPYME para incorporar la materia de microfinanzas y las Sociedades de Ahorro y Crédito para las MyPEs como nuevos entes supervisados con sus propias particularidades.
- Capacitación del personal en microfinanzas y en la supervisión de esta actividad.
- Revisión y ajuste de los sistemas de información (captura y reporte) de las entidades actualmente supervisadas para incorporar las microfinanzas, y para la incorporación de las Sociedades Ahorro y Crédito para las MyPEs.
- Búsqueda y obtención de fondos no reembolsables y diseño de los criterios de calificación

iii. Fondeo

Los modelos propuestos comprenden una gestión de fondeo en la que se establece una cooperación multilateral, encabezado por el Estado Panameño, por la cooperación de Donantes Internacionales y entidades privadas (bajo los esquemas de segundo y primer piso), canalizados a través del Sistema Nacional de Fomento Micro financiero de la AMPYME.



Gráfica No. 24. Esquema de Fondeo del Sistema Nacional de Fomento Micro financiero

iv. Sistema de Información

Se trata de un sistema que pueda servir para que oferentes, demandantes y otros interesados en el mercado de servicios microfinancieros, accedan a información sobre el mismo. Ello ayudaría a crear transparencia en el mercado, fomentando también la competencia entre oferentes y la toma de decisiones más eficientes por parte de los operadores. Uno de los principales problemas encontrados para realizar el presente estudio, ha sido la escasa información disponible sobre el mercado (tanto por el lado de la oferta como de la demanda) de servicios financieros para la MIPYME.

La información existente, además de ser escasa, no guarda criterios de uniformidad y transparencia. Por ello, se debería desarrollar un sistema de información que opere a través de AMPYME, como organismo encargado de velar porque se provea información homogénea a los operadores del mercado.

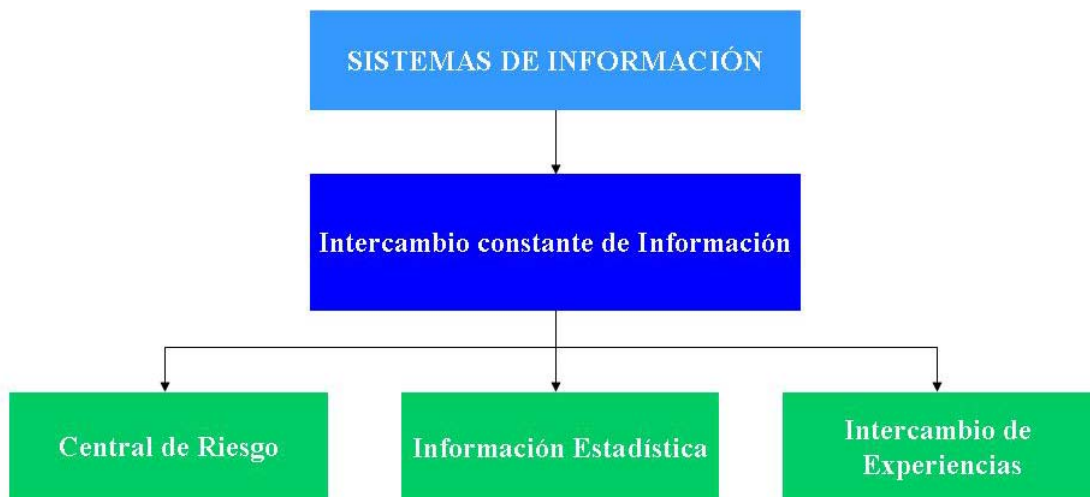
El objetivo es fortalecer los sistemas de información de las principales instituciones que pueden disponer más fácilmente de la misma. Se buscará además, la homogenización de la información y mejorar los controles que cada organismo realiza a fin de asegurar la calidad de la misma.

Las actividades a realizar para crear este sistema de información serán:

Fortalecimiento del sistema de información sobre Microfinanzas. Se deberá definir las condiciones para acceder a la información, el tipo de información disponible, la frecuencia de la misma y quiénes y cómo deberán reportar información para alimentar la base de datos.

Difusión del sistema de información sobre Microfinanzas. Se llevará adelante una campaña de difusión de información sobre las ventajas de acceder a los diferentes tipos de información, cómo participar en el sistema y cuáles serían las obligaciones y derechos de los participantes.

Recopilación y distribución de la información. Consiste en recopilar, procesar, generar la información y distribuirla a las instituciones oferentes participantes. También se establecerá un sistema de calificación de oferentes, que realice un ranking de los mismos, de manera que las MIPYME y los diferentes oferentes puedan conocer los servicios microfinancieros que se brindan, la calidad de los mismos y la calidad de la gestión de las entidades oferentes. Así también, los oferentes de servicios microfinancieros tendrán un incentivo para ganar reputación, mejorando la calidad, y con ello poder abarcar mayor porcentaje del mercado de clientes del sector.



Gráfica No. 25. Objetivos del Sistema de Información

Adicionalmente, la AMPYME podría encarar otras actividades que sirvan para fortalecer el sistema de información como pueden ser:

1. Estudios de mercado sobre las zonas desatendidas, con el fin de proveer a la oferta de información relevante para el incremento del alcance, cobertura y calidad de sus servicios.
2. Estudios de las necesidades específicas de las MIPYME, en lo que respecta a servicios financieros, con el objetivo de proveer dicha información a los oferentes.

v. Oferta Oportuna

Con la creación de los nuevos instrumentos financieros de apoyo a las microfinanzas, se mejorarán las capacidades existentes y se desarrollarán nuevas aptitudes en instituciones financieras y entes de apoyo, control y supervisión, que deriven en un significativo aumento en la cobertura del mercado de servicios microfinancieros y en el grado de competencia efectiva entre oferentes.

vi. Simplificación de Trámites

Es relevante que los requisitos mínimos para otorgar un microcrédito sean homogéneos en los distintos tipos de instituciones, como puede ser la consulta a la central de riesgos o buró de créditos, demostración de la capacidad de pago, y otros; normalmente tipificados como los requisitos mínimos que debe contener una carpeta de microcrédito.

De igual forma, los criterios para declarar la mora, refinanciamientos, constitución de provisiones para incobrables, reconocimiento de ingresos, castigos, etc.

vii. Asistencia Técnica

Las actividades de asistencia técnica a realizarse deberán adecuarse a cada tipo de institución para que sean motivados hacia su desarrollo y fortalecimiento, a fin de poder ofrecer mayor cantidad de productos y servicios microfinancieros, con calidad y eficiencia, abarcando mayor cobertura geográfica.

Las características de las MyPEs, así como los problemas que enfrentan para acceder a servicios financieros y que han sido mencionadas anteriormente, implican la necesidad de analizar si las Instituciones Micro financieras tienen los elementos de control interno para compensar y equilibrar la falta de información confiable y las particularidades del sector.

Será necesario también, determinar si cuentan con las tecnologías micro financieras adecuada para atender al sector de manera eficiente, a costos razonables, ofreciendo variedad de productos y servicios de fácil acceso y de acuerdo con las necesidades del sector.

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

Con base en el análisis planteado, se necesitará desarrollar programas de fortalecimiento institucional para los diferentes oferentes de productos y servicios microfinancieros que incluyan:

- Aplicación de tecnologías micro financieras adecuadas, capacitación teórica y en trabajo de campo de los funcionarios de estas instituciones, en la aplicación de las tecnologías mencionadas.

- Desarrollo de sistemas de información adecuados para la administración de los productos y servicios microfinancieros. Algunas instituciones requerirán la realización de inserciones en la compra de software y hardware, para fortalecer los departamentos de informática, que a la vez deben brindar soporte a las áreas contable, administrativa, de auditoría, entre otras.
- Realización de estudios de mercado para apertura de oficinas hacia el interior del país, en áreas rurales y estudio de factibilidad de las mismas.
- Elaboración de planes de negocios, planes estratégicos y cuadros de mando integrales, estrategias de promoción y posicionamiento aplicables a cada institución.
- Desarrollo e implementación de sistemas de control y monitoreo a través de indicadores financieros y de gestión, que puedan ser aplicados por todas las instituciones. Que sirvan para la evaluación interna de cada entidad y para la comparación y evaluación con otras instituciones que operan en el mercado.

viii. Especialización

Al fortalecer institucionalmente a un grupo importante de entidades, se incrementará la presión competitiva la cual es consecuencia del fortalecimiento de oferentes que brinden servicios de calidad y puedan trabajar con economías de escala, las cuales después se pueden traducir en reducción de costos y por ende ofrecer tasas de interés más bajas.

No se buscará la simple ampliación de la oferta en el sentido de que haya muchos más oferentes. Deberá haber más oferentes fortalecidos y

especializados, con buenos productos, calidad en el servicio, amplia cobertura geográfica, rapidez de respuesta, agilidad de trámite y buena administración de cartera.

5. Aportes de la Sesión Informativa

En el marco de la consultoría para la elaboración del Anteproyecto de Ley que regula el Micro crédito en Panamá, la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME) realizó una sesión informativa en la que participaron diversos actores de la actividad micro financiera en nuestro país, con el propósito de dar a conocer los avances de la consultoría y además, identificar las inquietudes del sector, de forma tal que las acciones que se sugieren en esta propuesta sean acordes a las realidades del contexto nacional.



a. Información General

“Plan de Apoyo al Micro crédito en Panamá”

Proyecto número: PS 45952

Organismos Relacionados:

- 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



Sesión Informativa

Lugar: Salón Pacífico, Hotel Riande Continental

Expositor: René J. Hutchinson V.

Fecha: Martes 6 de marzo de 2007

Hora: 8:00 – 10:30 a.m.

b. Participantes de la Sesión Informativa

Invitado	Entidad	Asistente
Por: Nishma de Goldoni	Presidencia de la República	Daniel Obregón
Rosalía Ortiz	Ministerio de Economía y Finanzas	Rosalía Ortiz
Menfis Moreno	Ministerio de Economía y Finanzas	Menfis Moreno
Por: Rubén Blades	Ministerio de Turismo	Gloria de León
Por: Víctor López	IPACOOOP	Adis de Delgado
Por: Juan Ricardo de Dianous	Banco Nacional	Yaira Gallegos
Por: Sergio Altamiranda	Caja de Ahorros	Arturo Arango
Por: Belisario Castillo	Banco de Desarrollo Agropecuario	Elzebir Cárdenas
Ramón Arroyave	UNPYME	Ramón Arroyave

Invitado	Entidad	Asistente
Gloriela de Guinard	REDNOMYPEN	Gloriela de Guinard
Gisela Cohen	Banco Nacional	Gisela Cohen
Roderick Zambrano	Asociación Nacional de Instituciones Financieras	Roderick Zambrano
Luz María Salamina	Asociación Panameña de Crédito	Luz María Salamina
Germán Espinoza	Asociación Panameña de Crédito	Germán Espinoza
Por: Antonio Fletcher	APEDE	Miguel Vásquez
Por: Víctor Vega	REDPAMIF/ Pro- Caja	Jacoba Rodríguez
Por: Víctor Vega	REDPAMIF/ Pro- Caja	Glenda Bonamico
Rodrigo Morán	Superintendencia de Bancos	Rodrigo Morán
Carlos Matta	Superintendencia de Bancos	Carlos Matta
Carlos Sánchez Fábrega	Microserfin	Carlos Sánchez Fábrega
Ariel Sanmartín	Banco Delta	Ariel Sanmartín
Javier Gamarra	Banco Delta	Javier Gamarra

Invitado	Entidad	Asistente
Amael Candanedo	PNUD	Amael Candanedo
Asistente Amael Candanedo	PNUD	Lic. Olga
Iris Repetto	FUNDES	Iris Repetto
Donato Rosales	AMPYME	Donato Rosales
Vicente Magallón	AMPYME	Vicente Magallón
Gabriel Méndez	AMPYME	Gabriel Méndez
Digna Donado	Junta Directiva	Digna Donado
Gloria Arosemena de Moreno	AMPYME	Gloria Arosemena de Moreno

c. Aportes de la Sesión Informativa



Una vez presentados los objetivos y avances de la propuesta, se obtuvieron aportes importantes por parte de los representantes de las distintas entidades que participaron en la reunión.

Se pueden destacar las siguientes conclusiones que contribuyeron para el fortalecimiento de la propuesta presentada:

- Se sugiere realizar un programa de promoción y divulgación sobre Microfinanzas, apoyándose en un estudio y diagnóstico de la demanda y la oferta de este servicio en Panamá.
- La actividad micro financiera en nuestro país debe ser utilizada por el Estado como una herramienta para mitigar el flagelo de la pobreza, atendiendo a los planes y objetivos trazados por el Gobierno Nacional.
- La revisión del Marco Legal debe permitir la inclusión de instrumentos micro financieros dentro del mercado panameño.
- La inquietud sobre la participación e incorporación de la empresa privada dentro del Sistema Micro financiero propuesto puede ser resuelta a través de

la promoción y estímulo del Estado, mediante un Sistema que sea atractivo, rentable y sostenible.

La banca tradicional ha presentado serias dificultades en la incorporación de los servicios micro financieros, por lo cual se propuso la participación de éstos en el sistema a través de la figura de Entidades de Segundo Piso. Estas instituciones coadyuvarían en el fondeo de las Entidades de Primer Piso (las prestadoras del servicio micro financiero directamente al cliente MyPE).



- Ante la incertidumbre de los participantes de que la AMPYME sea una entidad ejecutora en el servicio micro financiero en Panamá y que el sector se vería intervenido por el Estado, se pudieron justificar los siguientes aspectos:
 1. La Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa no será una entidad ejecutora sino facilitadora de los instrumentos, programas y proyectos que propicien un entorno favorable para el desarrollo del servicio micro financiero en Panamá.
 2. La AMPYME, a través del Artículo 19 de la Ley 33 de 25 de Julio de 2000, está facultada para darle apoyo a los servicios financieros dirigidos al sector MiPyME, coordinando los esfuerzos de las diversas entidades relacionadas con dicho sector.
 3. La AMPYME no prestará servicio de primer piso, es decir, no otorgará préstamos directos al sector MiPyME, eliminando toda

posibilidad de intervención estatal en la libre oferta del servicio micro financiero.

- El hecho de crear un Sistema de Fomento Micro financiero permite que se involucren diferentes actores del sector, haciendo más rentable la actividad.
- Deben existir dentro del Sistema Bancario panameño proyectos sociales que faciliten el financiamiento de las ideas de emprendimiento, sin perder de vista la rentabilidad de las instituciones involucradas.
- Se debe garantizar la institucionalidad y el liderazgo de la entidad que coordine este proyecto, con el fin que sea perdurable y sostenible a pesar de las transiciones gubernamentales.
- Hay que observar al micro crédito desde la perspectiva de la educación, para que coexista un pensum académico que especialice al capital humano en el tema de análisis de riesgo micro crediticio.
- Debe incrementarse la cultura de emprendimiento, dirigidos a la profesionalización, asistencia técnica y certificación.

d. Observaciones Finales

Como comentarios finales referentes a la sesión informativa, se puede señalar:

1. Los insumos adquiridos en la interacción con los actores del sector micro financiero en Panamá permitieron optimizar la visión de la propuesta, en tanto que fortalecieron algunos puntos de vista producto de la investigación llevada a cabo en esta consultoría.



2. Los participantes de esta sesión informativa representaron a gremios vitales en la actividad micro financiera, por lo tanto, sus aportaciones fueron de gran utilidad, debido a que conocen la realidad del entorno en el que se desarrolla la actividad económica de las MyPEs, mercado meta de este Sistema Nacional de Fomento Micro financiero.

6. Plan de Acción

Visión. Habiendo definido la propuesta para la promoción y fortalecimiento de los servicios microfinancieros en Panamá, se tiene como visión:

- Promover el desarrollo de una nueva clase empresarial, con acceso a financiamiento.
- Un número creciente de instituciones financieras reguladas contribuyen significativamente a acceso financiero de empresarios de las MyPEs
- Un número significativo de instituciones financieras tratan el financiamiento de empresas MyPEs como una línea de negocio permanente dándole una importancia similar a la que reciben los sectores tradicionales.
- Existencia de una industria y un movimiento micro financiero coherente y con buen desempeño.

Plan de Acción. Para ello, las mejores prácticas a considerar serán:

- Exponer a la alta gerencia de las instituciones financieras, las oportunidades y mejores prácticas del sector.
- Apoyar a las instituciones financieras en el desarrollo de sus capacidades a través de la promoción de talleres, intercambio y publicación de experiencias exitosas sobre el desarrollo de productos y las prácticas óptimas.

- Analizar la evolución y el desempeño global y local del sector, promoviendo la transparencia.
- Promover la importancia y las oportunidades de las microfinanzas para las entidades prestadoras de este servicio, incluyendo la difusión de los resultados de estudios de mercado.
- Desarrollar instrumentos orientados a medir la satisfacción del cliente MyPE con el servicio recibido.
- Fomentar la creación de comités o grupos de trabajos nacionales y regionales.
- Demostrar que se puede ofrecer servicios microfinancieros de forma rentable y responsable.
- Los bancos que decidan participar en el Sistema Nacional de Fomento Micro financiero utilizan su conocimiento profundo del sector y sus innovaciones tecnológicas para disminuir los costos de los servicios microfinancieros.
- Las Instituciones Micro financieras trabajan conjuntamente con el gobierno, medios de comunicación, clientes y con otros actores claves para crear una cultura financiera nacional que refleje la importancia de las empresas MyPEs como contribuyente claves a la economía.
- Promover el desarrollo de políticas, regulaciones y estructuras legales adecuadas para el sector.

- Ofrecen servicios de información para apoyar a las instituciones financieras a desarrollar servicios sólidos para las empresas MyPEs.
- Los servicios de cobranzas para los clientes de las Instituciones Micro financieras, podrán realizarse utilizando la red de sucursales existentes de los Bancos Estatales.

Claves de éxito. La experiencia muestra que para desarrollar servicios microfinancieros exitosos se debe superar la cultura organizacional que tradicionalmente no considera atractivo este sector de mercado y las expectativas de que las microfinanzas son un negocio fácil.

Las instituciones financieras que han tenido éxito en las microfinanzas indican que las siguientes medidas son fundamentales para la obtención del éxito en esta actividad:

- Obtener el compromiso de la alta gerencia con las microfinanzas, como una línea de negocio importante y rentable, para promover los cambios necesarios en la cultura institucional y la inversión necesaria para impulsar el negocio de manera exitosa.
- Conocer profundamente al cliente y al sector de mercado, lo que permitirá el desarrollo de productos especializados que respondan a las necesidades de los clientes y un manejo adecuado del riesgo pertinente al sector.
- Diseñar y adaptar productos y servicios rápidos y oportunos que respondan a la realidad del empresario de las MyPEs.

- Desarrollar personal, procesos, y una tecnología micro-crediticia adecuada y flexible, normalmente basada en relaciones directas con los clientes. Es clave tener personal especializado, metodología de evaluación, controles internos adecuados y sistemas informáticos que permitan la oferta del paquete de productos financieros. Aunque ya existen metodologías y experiencias comprobadas, el aprendizaje del negocio micro financiero es complejo e implica costos.
- Desarrollar canales de distribución que combinen las sucursales existentes de los bancos, puntos de atención de inversión mínima y alianzas con otras instituciones que facilitan la distribución masiva al grupo meta.

III. Exposición de Motivos

La consultoría “Anteproyecto de Ley que regula el Micro crédito en Panamá” tiene como objetivo evaluar el Marco Legal, de tal forma que se puedan insertar instrumentos e iniciativas que permitan el desarrollo eficiente de la mencionada actividad en nuestro país.

En el transcurso de la investigación figuró la realidad indiscutible de que el sector MiPyME en Panamá no necesita una “regulación del micro crédito”, debido a que esto no garantiza de ninguna forma que la oferta se vea incrementada, y por ende, la demanda continuaría insatisfecha. Es entonces primordial enfatizar que en este estudio se pretende un enfoque más acorde con la realidad nacional, haciendo hincapié en dos conceptos a saber: “fomento” y “Microfinanzas”.

Es por ello, que la propuesta fue encaminada hacia el *fomento de las Microfinanzas* en vez de una *regulación al Micro crédito*, por tres razones fundamentales:

1. El sector MyPE no sólo requiere de micro crédito (financiamiento), sino de un vasto servicio micro financiero (incluido el ahorro), con una amplia gama de productos adaptados a sus necesidades, por lo cual se opta por Microfinanzas
2. La regulación como primera iniciativa no garantiza el incremento de la oferta, ni representa en sí una motivación para que las entidades financieras se enfoquen en la actividad micro financiera. Por lo tanto, se elige el Fomento, para brindar los incentivos a la participación dentro de la actividad, es decir, que las microfinanzas fomentadas y promovidas

podrían representar un negocio rentable para las instituciones financieras que operan actualmente en la banca tradicional.

3. Se requiere de unificación de esfuerzos. Hemos concluido que el concepto de Sistema responde a la necesidad que desea satisfacerse en el acceso de las MiPyMEs a un servicio integral (financiero y no financiero). Atendiendo a su definición, un sistema es un conjunto de elementos organizados que interactúan entre sí y con su entorno, para lograr objetivos comunes. En este sentido, las MiPyMEs se han apoyado en un sector disgregado, donde los esfuerzos aislados se han convertido en una constante.

Por tal motivo, el tercer enfoque de esta propuesta va dirigido a la creación de un Sistema que permita la consecución de dos propósitos fundamentales:

- a. Concentrar esfuerzos hacia un objetivo común: el apoyo integral al sector MiPyME, de tal forma que se beneficie la economía nacional en su conjunto
 - b. Reducir en lo posible las iniciativas redundantes, que en su defecto provocan un aumento sustancial de los costos de operación de cada entidad a través de una mejor coordinación, haciendo así más eficiente y rentable la actividad micro financiera.
4. Por último, y no menos importante, a través de una mejor coordinación puede establecerse un radio de acción más amplio que permita a las poblaciones más alejadas tener acceso a los recursos que requieren para mejorar su calidad de vida, garantizando así una cobertura Nacional.

Por todo lo antes mencionado, la propuesta va dirigida a la creación de un Sistema Nacional de Fomento Micro financiero, dando respuesta de esta forma, a aquellas necesidades evidentes que enfrentan las MiPyMEs en su camino a la competitividad y desarrollo.

Es imprescindible entonces, una unidad coordinadora y facilitadora, que canalice información, recursos y esfuerzos hacia el objetivo común que nos compete. Para ello, amparados la Ley 33 de 25 de Julio de 2000, el ente rector debe ser la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, la cual en el Artículo 1: Misión y Objetivos de dicha Ley se establece que la AMPYME coordinará y dirigirá un régimen normativo para el *fomento, creación, desarrollo y fortalecimiento de las MiPyMEs, mediante políticas de promoción orientadas a la consolidación, productividad y autosostenibilidad del sector.*

De igual forma, el Artículo 19. Servicios Financieros (Ley 33 de 25 de Julio de 2000) establece que la AMPYME está facultada *para facilitar y promover el desarrollo de instrumentos, programas y proyectos financieros modernos, ajustados a cada sector.*

Siendo así, la AMPYME no pretende regular el sector financiero en nuestro país, debido a que ya se encuentran establecidas las entidades supervisoras de las instituciones bancarias y no bancarias en Panamá. Sin embargo, la AMPYME tiene total potestad para crear un entorno de apoyo financiero para el sector MiPyME sin afectar la autonomía de aquellas entidades, más aún, con el apoyo de las mismas.

Además, queda abierta la posibilidad de lograr incentivos para las instituciones que apoyen a los servicios micro financieros, basado en el Artículo 8 de la Ley 33 de 25 de Julio de 2000, en la cual se establece que *“el Estado establecerá*

los programas de apoyo financiero, aduanero y fiscal que estime convenientes para facilitar y promover las actividades de la micro, pequeña y mediana empresa”

Existen aún muchos aspectos que deben reglamentarse en materia de Microfinanzas, sin embargo, la propuesta presentada ofrece una visión más amplia de las iniciativas amparadas por Ley que pueden ejecutarse para fortalecer el entorno tanto financiero como no financiero de las MiPyMEs.

IV. Propuesta de Anteproyecto de Ley que regula el Microcrédito en Panamá

ANTEPROYECTO DE LEY No.

Por medio del cual, se crea en la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, el Sistema Nacional de Fomento Micro financiero, modifica y adiciona artículos a la Ley 33 de 25 de julio de 2000, y dicta otras disposiciones.

Artículo 1: Sistema Nacional de Fomento Micro financiero: Se crea dentro de la estructura de la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME), el Sistema Nacional de Fomento Micro financiero, el cual congregará a entidades representativas del sector bancario, financiero, cooperativo y de apoyo no financiero del sector con el fin de promover, dinamizar y supervisar los servicios micro financieros en la República de Panamá.

Artículo 2: Definiciones. Para los efectos de la presente Ley, los siguientes términos se definen así:

AMPYME: Autoridad de la micro, pequeña y mediana empresa, entidad autónoma del Estado y regente del sector. Entidad rectora del Sistema Nacional de Fomento Micro Financiero.

Micro empresa: Unidad económica, formal o informal, que genere ingresos brutos o facturación anual hasta la suma de Ciento cincuenta mil Balboas (B/. 150,000).

Pequeña empresa: Unidad económica formal que genere ingresos brutos o facturación anual desde Ciento cincuenta mil Balboas con un centésimo (B/. 150,000.01) hasta un Millón de Balboas (B/. 1, 000,000).

Servicios Micro Financieros: Aquellos servicios financieros que demanda el sector de la Micro y Pequeña empresa, tanto en el área rural como urbana, siendo éstos, otorgamiento créditos, tales como préstamos, garantías, líneas de crédito, entre otros, y la captación de depósitos.

Micro finanzas urbanas: Servicios financieros ofrecidos a la Micro y Pequeña Empresa en el área urbana.

Micro finanzas rurales: Servicios financieros ofrecidos a la Micro y Pequeña Empresa en el área rural.

Micro crédito: Crédito, indistinto del monto, concedido bajo cualquier modalidad financiera, ya sea a una persona natural o jurídica, siendo ellos emprendedores o empresarios o empresas del Sector de la Micro y Pequeña empresa, destinado a financiar sus actividades en sectores de producción, comercialización o servicios, cuya *fuentes principal* de pago lo constituye el producto de las ventas e ingresos generados por dichas actividades, adecuadamente verificados.

Sociedades de ahorros y créditos para las MyPEs Persona Jurídica debidamente instituida según las Leyes de la República de Panamá para captar depósitos y otorgar micro créditos a emprendedores o empresarios o empresas del sector de la micro y pequeña empresa, siendo estas sociedades de ahorros y créditos para la MyPE supervisadas por la AMPYME.

Sistema Nacional de Fomento Micro Financiero: Sistema Nacional regido por la AMPYME que congrega a todos los actores de las Micro finanzas en la República de Panamá, con el fin de aunar esfuerzos para el desarrollo de los servicios micro financieros, tales como la captación y canalización de recursos, brindar asistencia técnica, asistencia financiera e información relevante a la micro finanzas.

Comité Consultivo para el Fomento Micro Financiero: Comité consultivo, asesor y supervisor de la AMPYME sobre temas relacionados con la micro finanzas, conformado por entidades representativas de la banca, las financieras, las cooperativas, las entidades de apoyo empresarial no financieras y otras entidades dedicadas a los servicios micro financieros.

Instituciones Micro financieras: Entidades de primer piso, que brindan directamente el servicio micro financiero al sector de las Micro y Pequeñas Empresas.

Entidades de Segundo Piso: Entidades financieras que otorgan créditos y otros servicios a las Instituciones Micro financieras de primer piso para que éstas otorguen micro créditos a las MyPEs.

Fondo de Fomento Empresarial: Fondo destinado al fomento del emprendimiento empresarial, promoción del micro crédito y asistencia técnica para las MyPEs e Instituciones Micro financieras.

Artículo 3: Objetivos. El objetivo fundamental del Sistema de Fomento Micro Financiero es el de fomentar, dinamizar y fortalecer el sistema de micro finanzas en la República de Panamá, tanto en el área urbana como rural, tanto de nuevos emprendimientos como del sector de la Micro y Pequeña Empresa.

Artículo 4: Funciones. Las funciones del Sistema Nacional de Fomento Micro Financiero serán las siguientes:

- Mantener un intercambio constante de información, creando una base de datos estadística formal sobre las Micro finanzas de la República de Panamá para desarrollar una Central de Riesgo, minimizando así los fracasos económicos individuales.
- Promover políticas para mejorar la micro finanzas en la República de Panamá.
- Captar recursos para fortalecer el micro crédito.

- Brindar recursos financieros a las entidades de segundo piso para que las canalicen a las entidades micro financieras. En casos específicos la AMPYME podrá canalizar dichos recursos directamente a las entidades micro financieras para dar respuestas a necesidades inmediatas.
- Facilitar recursos, asistencia técnica y otros servicios a las entidades micro financieras.
- Fomentar la libre competencia en el servicio micro financiero a fin que emprendedor, empresarios y empresas cuenten con mayor número de opciones de servicios micro financiero que sean acordes a sus necesidades.

Artículo 5: Comité Consultivo. El Comité Consultivo del Sistema Nacional de Fomento Micro Financiero, será el Comité Nacional de Micro crédito (CONAMI), creado mediante Decreto Ejecutivo No.36 de 4 de abril de 2006, organismo creado a nivel nacional, integrado por representantes de entidades pertenecientes a los sectores públicos y privados vinculados con el fomento y la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Artículo 6: La AMPYME designará a un funcionario de la AMPYME que constituirá hará las tareas de secretaría técnica, sin embargo el Director o Directora General de la AMPYME podrá solicitar al Comité Directivo de la institución que se permita usar a la secretaría técnica de dicho Comité con el fin manejar adecuadamente el recurso humano de la AMPYME.

Artículo 7: Las entidades del sector no gubernamental nombrarán a sus representantes para un período de cinco años, cuyas funciones finalizarán dos meses después que tome posesión el Presidente de la República.

Los representantes del sector privado deberán ser removidos por el Director o la Directora General de la AMPYME a solicitud de la respectiva entidad. En caso de remoción la entidad no gubernamental nombrará otro representante.

Artículo 8: El Comité Consultivo del Sistema Nacional de Fomento Micro Financiero se reunirá cuando el Director o Directora General de la AMPYME lo solicite o cuando la mayoría simple de los miembros no gubernamentales del Comité Consultivo lo soliciten, en ambos casos se hará la solicitud por escrito, con cinco días hábiles de antelación, y explique el motivo de la convocatoria.

En adición se realizará una reunión en el primero y sexto mes de cada año para determinar políticas micro financieras, analizar la situación del micro finanzas en la República de Panamá, asesor al Director o Directora General de la AMPYME para que considere en los planes operativos anuales acciones cuyo fin sean mejorar la micro finanzas.

Para que exista quórum se requerirá la presencia de, por lo menos, la mitad, más uno de los miembros con derecho a voto.

Artículo 9: Las recomendaciones del Comité Consultivo serán adoptadas por el voto afirmativo de la mayoría de los miembros presentes en la reunión.

Artículo 10: Además de las funciones establecidas en el Decreto Ejecutivo No.36 de 4 de abril de 2006, el Comité Consultivo del Sistema Nacional de Fomento Micro financiero tendrá las siguientes funciones:

1. Proponer estrategias de desarrollo relacionadas con el sector de micro finanzas.

2. Comunicar al director o directora general los problemas y necesidades que tiene el sector de micro finanzas en Panamá, para que sean considerados en la planificación de sus programas y proyectos.
3. Evaluar programas y proyectos del Sistema Nacional de Fomento Micro Financiero.

Artículo 11: El Sistema de Fomento Micro Financiero estará conformado por la afiliación de:

- Entidades bancarias.
- Cooperativas.
- Financieras.
- ONG's.
- Aseguradoras.
- Cajas Rurales.
- Sociedades de Ahorro y Crédito para las MyPE.
- Entes reguladores de las actividades financieras en Panamá.
- Instituciones no financieras de apoyo a las Micro finanzas.
- Y cualquier otra entidad dedicada formalmente a las micro finanzas.

Artículo 12: Fondo de Fomento Empresarial. Se crea un Fondo de Fomento Empresarial para el financiamiento de inversiones para nuevos emprendimientos y para Micro y Pequeñas empresas, siendo éstos, capital de trabajo y/o activos fijos.

Artículo 13: El Fondo de Fomento Empresarial se nutrirá inicialmente con setenta millones de balboas (B/.70,000,000.00), y sus recursos líquidos deberán ser depositados en el Banco Nacional de Panamá. Posteriormente se nutrirá anualmente con diez millones de balboas (B/10, 000,000.00), como mínimo,

Artículo 14: Las instituciones afiliadas al Sistema Nacional de Fomento Micro Financiero tendrán acceso al Fondo de Fomento Empresarial siempre y cuando cumplan con las normas establecidas por la AMPYME.

Artículo 15: No serán aplicables para el Fondo de Fomento Empresarial los siguientes casos:

- Para efectos que no correspondan con el propósito primordial del programa.
- Cuando se trate de refinanciamiento.
- Para actividades que atenten contra las leyes de la República, la moral y las buenas costumbres.

Artículo 16: Los objetivos del Fondo de Fomento Empresarial, serán los siguientes:

1. Incorporar al sector MyPE al sistema financiero formal de forma permanente
2. Definir un canal institucionalizado de financiación transparente, universal y no discriminado.
3. Acceder competitivamente a los recursos financieros mediante garantías, asistencia técnica u otras modalidades.
4. Promover una amplia gama productos de financiamiento para las MyPEs, tales como: préstamos, líneas de crédito, leasing, factoring, entre otros.

Artículo 17: El Fondo de Fomento Empresarial estará subdividido en tres modalidades, a saber:

Fondo de Asistencia Técnica: **El** fondo de asistencia técnica (FAT) cuya finalidad es garantizar, por medio de la asistencia técnica individual o grupal,

que se tenga buena tasa de repago, para lo cual se requerirían diez millones de Balboas (B/. 10,000,000).

Fondo de Emergencia Empresarial: El fondo de Emergencia Empresarial (FEE) destinado a apoyar, con no menos de treinta millones de Balboas (B/. 30,000,000.00), a microempresas, especialmente de subsistencia y de acumulación simple, con préstamos blandos.

Fondo de Garantías: El Fondo de Garantías, estará orientado a la Micro y Pequeña Empresa, con un monto de treinta millones de Balboas (B/. 30,000,000) para financiamientos dirigidos a la mejora de la competitividad empresarial, este fondo trabajará bajo dos modalidades:

- Garantías Individuales para la MyPE
- Garantía de Intermediación Micro financiera

Artículo 18: Recursos del Fondo de Fomento Empresarial. Con el fin de cumplir con los objetivos y funciones señaladas, el Órgano Ejecutivo garantizará a la AMPYME los recursos necesarios para el Fondo de Fomento Empresarial, dichos recursos económicos se obtendrán de:

- a. De los rendimientos del Fondo Fiduciario para el Desarrollo o de cualquier otro fondo creado por el Estado que sirva para el fomento y desarrollo de las empresas del sector.
- b. Donaciones y legados aceptados.
- c. Bienes y Derechos que adquiera o reciba a cualquier título.
- d. Frutos y rentas que generen sus bienes y sus servicios.

Parágrafo: Los recursos del Fondo de Fomento Empresarial se depositarán en su totalidad al inicio del Presupuesto General del Estado, y no se confundirá como parte del presupuesto de inversiones de la AMPYME.

Artículo 19: La AMPYME procurará una utilización eficiente y eficaz del Fondo de Fomento Empresarial, por lo cual el personal que maneje dicho Fondo deberá estar debidamente capacitado, tener conocimientos del área de finanzas o de contabilidad financiera o de evaluación de proyectos financieros o de áreas afines.

Artículo 20: Se faculta a la AMPYME para crear y organizar la estructura administrativa del Sistema Nacional de Fomento Micro Financiero, con el objetivo de darle cumplimiento a la presente Ley, pero buscando en todo momento el uso eficiente y eficaz del recurso humano, para lo cual podrá apoyarse en personal que faciliten Universidades, Organizaciones No Gubernamentales sin fines de lucro y otras Instituciones del Estado.

Artículo 21: Reglamentación del Sistema Nacional de Fomento Micro Financiero y del Fondo de Fomento Empresarial. El Órgano Ejecutivo, a través de la AMPYME, reglamentará la operación, funcionamiento y dirección del Sistema Nacional de Fomento Micro Financiero los mecanismos y procesos necesarios para su buen funcionamiento, y cualquier otro aspecto necesario para la aplicación de las normas relativas a este Sistema.

Artículo 22: La AMPYME brindará a las instituciones afiliadas al Sistema Nacional de Fomento Micro Financiero herramientas para promover dicha actividad con el fin de procurar una oferta micro finanzas oportuna.

Artículo 23: Transitorio. El Ministerio de Economía y Finanzas realizará los correspondientes ajustes de las partidas presupuestarias aprobadas dentro del Presupuesto General del Estado del año 2007 de la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa para el funcionamiento del Sistema Nacional de Fomento Micro Financiero. En consecuencia, el Ministerio de Economía y

Finanzas tomará las previsiones necesarias para asignar las partidas presupuestarias que requiera la Autoridad, para la implementación de la presente Ley.

Artículo 24: Modificación y derogatoria. La presente Ley adiciona y deroga artículos de la Ley 33 de 25 de julio de 2000. De la misma forma deroga cualquier disposición que le sea contraria.

Artículo 25. Entrada en vigencia. Esta Ley entrará en vigencia a partir de su promulgación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

ANEXO A

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CEPAL

Informe Económico de América Latina 2005

Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo.

Panamá en Cifras

Gaceta Oficial de Panamá

Ley 10 de 30 de Enero de 2002

Ley 33 de 25 de Julio de 2000

Instituto Panameño Autónomo Cooperativo

Ley 24 – 1980 Creación del Instituto Panameño Autónomo Cooperativo
(IPACOOOP)

Decreto Ejecutivo 31 – 1981 Reglamento de la Ley 38 – 1980 sobre el Régimen
de Asociaciones Cooperativas

Legislación de Argentina

LEY N° 26117 DEL 28 DE JUNIO DE 2006

Legislación de Colombia

DECRETO N° 2340 DE 19 DE AGOSTO DE 2003 (REGLAMENTA LA LEY 789
de 2002)

Legislación de Guatemala

ACUERDO GUBERNATIVO No. 178-2001 Y EL REGLAMENTO FINANCIERO PARA LA MIPYME

Legislación de Honduras

DECRETO EJECUTIVO N° 229 DEL 1 DE NOVIEMBRE DE 2001

Legislación de Venezuela

LEY DE MICROFINANZAS

Ministerio de Comercio e Industrias

Ley 42 – 2001 Reglamento de las Empresas Financieras

Ley 33 – 2002 Modificaciones a la Ley 42 - 2001

Ministerio de Economía y Finanzas

Informe Anual 2005

Ministerio de Educación

Indicadores del Sistema Educativo Panameño

Superintendencia de Bancos

Acuerdo 6 -2000 Superintendencia de Bancos, Clasificación de Préstamos

Acuerdo 3 - 2001 Superintendencia de Bancos, Criterios para la consideración de Licencias

Acuerdo 2 -2003 Superintendencia de Bancos, Bancos de Microfinanzas

Decreto ley 9 – 1980 Ley Bancaria

Ley 10 – 2002 Normas con relación al sistema de Microfinanzas

Women's World Bank

Documento Abril 2005