

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

REPUBLICA DE PANAMA

**PROGRAMA DE EMPRESARIADO SOCIAL (PES)
PROPUESTA DE FINANCIAMIENTO Y COOPERACIÓN TÉCNICA**

EXPANSIÓN DE MICROCRÉDITO RURAL EN LAS PROVINCIAS CENTRALES

(TC/SP-0303010-PN)

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Andrés Baquero (SDS/MSM), jefe de equipo; Maria Teresa Villanueva (SDS/MSM); José Manuel Ruiz (COF/CPN); Bernadete Buchsbaum (LEG/OPR); y Ramiro Carrasco (consultor).

**PROYECTO DE EMPRESARIADO SOCIAL
EXPANSIÓN DE MICROCRÉDITO RURAL EN LAS PROVINCIAS
CENTRALES**

(TC/SP-0303010-PN)

RESUMEN EJECUTIVO

Organismo Ejecutor:	Asociación para el Desarrollo de las Cajas Rurales (PROCAJA)			
			US\$	EUROS*
Monto y fuente:	Financiamiento Reembolsable (Comisión Europea):		250.000	214.450
	Cooperación Técnica (Comisión Europea):		250.000	214.450
	Contrapartida Local:		<u>154.000</u>	<u>132.101</u>
	Total:		654.000	561.001
Fuente de Recursos	Los recursos provendrán del Fondo Especial de la Comunidad Europea para el Financiamiento de Microempresas (ECM). El compromiso de estos recursos será contabilizado en EUROS.			
	*Tipo de Cambio: US\$1,00 = 0.8578 EUROS al 20 de octubre de 2003			
Términos y condiciones	<u>Financiamiento:</u>			
	Plazo Amortización:	15	Años	
	Período de Gracia:	5	Años	
	Desembolso:	60	Meses	
	Tasa de Interés:	2,5%	Anual	
	Moneda:	Dólar americano (US\$)		
	<u>Cooperación Técnica:</u>			
	Ejecución:	66	Meses	
	Desembolso:	72	Meses	
	El período de gracia se aplicará solamente a la amortización del capital, y no a los intereses. El Financiamiento será denominado en EUROS y los desembolsos serán efectuados en dólares estadounidenses. Los repagos del Financiamiento serán efectuados en dólares estadounidenses.			
Problema que se requiere resolver:	Las zonas rurales de Panamá registran los mayores índices de pobreza y marginalidad. Alrededor del 37% de la población total de Panamá vive en condición de pobreza mientras el 18,8% de la población vive en condición de extrema pobreza. En particular, en las provincias centrales de Panamá, donde se registran unos de los más altos índices de pobreza en el país, la oferta de servicios financieros es muy limitada. Los habitantes pobres de dichas áreas cuentan con acceso esporádico a crédito principalmente a través de ventanillas informales o con particulares que les exigen tasas de usura. Bajo estas condiciones, ofrecer un instrumento de microcrédito rural de manera sostenible se convierte en un factor importante para contribuir a reducir los niveles de			

pobreza y mejorar los niveles de vida de los pobladores de menos ingresos. Por su parte, PROCAJA, una de las pocas instituciones que actualmente atiende a este sector, necesita de apoyo para expandir su cartera, consolidar su estructura institucional e implementar nuevas tecnologías de crédito rural.

Objetivos:

El objetivo general del Proyecto es incrementar los ingresos y mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales pobres de las provincias centrales de Panamá a través del mejoramiento de su acceso a servicios financieros. Los objetivos específicos del Proyecto son: (i) ampliar el acceso al crédito por parte de los habitantes de las áreas rurales de las provincias centrales; (ii) mejorar y expandir la oferta de productos financieros en dichas áreas; y (iii) fortalecer institucionalmente a PROCAJA con el objetivo que pueda brindar servicios financieros a este sector y opere con criterios de sostenibilidad y eficiencia operativa.

Descripción:

El Proyecto comprende un componente de Financiamiento Reembolsable y un componente de Cooperación Técnica no Reembolsable.

Componente de Financiamiento Reembolsable (US\$300.000: Comisión Europea/Banco – US\$250.000; PROCAJA - US\$50.000). El componente de Financiamiento Reembolsable tiene como propósito aumentar la cartera de crédito de PROCAJA para mejorar y expandir la oferta de productos financieros en las provincias centrales. Estos recursos permitirán a PROCAJA ofrecer a los pobladores rurales pobres, microcréditos con garantía solidaria. La expansión del programa permitirá que estos socios aumenten su propio capital y cuenten con sus propios recursos para desarrollar actividades productivas o satisfacer sus necesidades generales. Se buscará beneficiar alrededor de 8.000 habitantes pobres que durante la ejecución del Proyecto recibirán alrededor de 20.000 créditos, distribuidos entre los socios actuales de las cajas rurales existentes y los nuevos que ingresen a estas y a las nuevas que pudiesen crearse. Asimismo, se espera que la expansión de los servicios financieros permitirá a PROCAJA recuperar su autosostenibilidad financiera.

Cooperación Técnica (US\$354.000: Comisión Europea/Banco – US\$250.000; PROCAJA - US\$104.000). El componente de Cooperación Técnica no Reembolsable está destinado a proveer asistencia técnica a PROCAJA para que logre la expansión del microcrédito rural y fortalecerse institucionalmente. Para lograr este objetivo, la cooperación se centrará en cuatro líneas de acción: (i) ampliación y diversificación de productos financieros; (ii) fortalecimiento institucional; (iii) expansión de la cobertura de servicios; (iv) capacitación general; y (v) apoyo a la ejecución del Proyecto.

Revisión Social y Ambiental	El Comité de Medio Ambiente e Impacto Social (CESI), en su reunión 18-03, del 16 de mayo del 2003, revisó esta operación y sus recomendaciones han sido tomadas en cuenta en la preparación de este documento.
Beneficiarios:	Los beneficiarios del Proyecto serán unos 8.000 habitantes rurales de bajos ingresos y sus familias diseminados en las provincias centrales de Panamá (Veraguas, Herrera, Coclé, Los Santos y el Oriente Chiricano). En la actualidad, muchas de estas familias viven en condiciones de extrema pobreza con las principales necesidades básicas insatisfechas y un ingreso anual promedio per cápita de alrededor de US\$600. Se estima que el 45% de los beneficiarios serán mujeres.
Riesgos:	El Proyecto tiene dos riesgos principales. <i>Primer riesgo.</i> Dado que el nicho de mercado específico de PROCAJA está dentro de los estratos más bajos de la economía y que se proyecta expandir en este nicho durante los próximos años, existe el riesgo que la demanda proyectada no se materialice o que el crecimiento injustificado afecte la sostenibilidad de la entidad. Para minimizar dicho riesgo, el Proyecto ha establecido los siguientes mitigantes: (i) establecer mecanismos para que la entidad pueda expandir su base actual de clientes de forma gradual sin dejar de atender los existentes y que ya han demostrado ser buenos pagadores; (ii) ofrecer asesoría a PROCAJA en el diseño e implementación de nuevos productos financieros, y sus reglamentos de crédito correspondientes, que sean adecuados a la realidad del mercado en que la entidad opera; (iii) apoyar una expansión controlada de los servicios de la entidad, realizando desembolsos, durante un período relativamente extenso al ser comparado con otras operaciones del PES, pues dicho período ha sido establecido en cinco años; y (iv) condicionar que los desembolsos del subcomponente para la posible expansión de las cajas rurales, solamente se iniciarán, previa aprobación del Banco a partir del tercer año del Proyecto, una vez se hayan cumplido las metas establecidas. <i>Segundo riesgo.</i> Dada la expansión acelerada propuesta y que tendrá lugar en un segmento de mercado relativamente riesgoso, el segundo riesgo es que la calidad de la cartera de la entidad se deteriore por razones de descuido, fraude o sistemas de control interno insuficientes. Para minimizar dicho riesgo, el Proyecto ha establecido los siguientes mitigantes: (i) definir mecanismos que apoyen la revisión del sistema de controles operativos y financieros de la entidad y apoyen la implementación de mejoras e implementación de controles más estrictos; (ii) ofrecer apoyo a la evaluación e implantación de mejoras el sistema de información actual así como también proponer y coordinar opciones de interconexión entre las Cajas; y (iii) exigir en el primer informe de progreso semestral que presente PROCAJA, información detallada sobre las medidas que se han tomado para el adecuado funcionamiento de los controles internos y que ofrezcan un margen de seguridad razonable sobre el control del Banco en sus desembolsos.

Estrategia del gobierno y del Banco:

Para Panamá, la estrategia del Banco incluye el apoyo al desarrollo regional sostenible y el alivio a la pobreza. Estos objetivos estratégicos del Banco, se encuentran delineados en el documento país, que da prioridad también al crecimiento a la eliminación de barreras a los negocios de los sectores productivos. La propuesta es consistente con la estrategia del Banco en Panamá contenida en el Documento de País GN-2136-6 del 24 de abril de 2001 y con el Memorando de Programación CP-1136 aprobado el 20 de noviembre de 2002, porque promueve la implementación de estrategias de reducción de pobreza rural y mejoramiento de la equidad. Por lo tanto, esta operación se enmarca dentro de la estrategia del Banco en Panamá.

La operación también se enmarca dentro de los parámetros establecidos en la política del PES, aprobada por el Banco en 1998 (GP-75-9) porque tiene como beneficiarios finales a los habitantes de las zonas rurales económicamente deprimidas. La presente propuesta tiene el potencial de contribuir al incremento de sus ingresos derivados de las actividades productivas a las que se dedican.

Coordinación con Otras Instituciones Oficiales de Desarrollo

Este Proyecto ha sido elaborado en coordinación con otros donantes. En particular, el Proyecto ha tenido en cuenta las lecciones aprendidas del Programa de Cooperación con el Fondo de Emergencia Social (PROCOOFES), financiado por la Unión Europea (UE) durante el período 1995-1998. El presente Proyecto busca potenciar, complementar y dar sostenibilidad a las acciones de desarrollo económico local iniciadas a través de PROCOOFES así como consolidar y dar continuidad a la visión gerencial que PROCAJA promovió a través de la creación de un sistema financiero rural en las provincias centrales de Panamá.

Justificación:

El Proyecto se justifica porque: (i) ofrecerá acceso a fuentes de crédito para los habitantes más pobres de las áreas rurales de las provincias centrales, que les permitirá obtener el capital necesario para desarrollar sus actividades productivas y comerciales; (ii) dicha fuente de crédito aumentará la capacidad de generación de ingresos, compra y en general, el nivel de vida de los habitantes de esas regiones; (iii) establecerá un mecanismo sostenible, promovido por el sector privado, que podrá incentivar a otros organismos del sector público o privado a ofrecer servicios financieros a dicho mercado; y (iv) permitirá el desarrollo de mejores prácticas en tecnologías de crédito rural. Otro aspecto importante que justifica la implementación del Proyecto es que PROCAJA, a través del componente cooperación técnica, podrá fortalecerse a nivel organizacional y tecnológico haciéndola viable para optar por créditos de otras instituciones financieras en el futuro o ser de interés a inversionistas privados.

Informes y Evaluaciones

Informes: PROCAJA someterá al Banco informes semestrales con información financiera y narrativa, durante los 60 días después del cierre de cada semestre, comenzando con el semestre en que se hayan iniciado los desembolsos. Como mínimo, dichos informes incluirán: (i) información estadística y financiera sobre la calidad de la cartera, clientes e indicadores de desempeño con base en los indicadores acordados con el Banco; (ii) información sobre la asistencia técnica recibida y sus resultados. PROCAJA debe señalar las actividades logradas y en el caso de aquellas no logradas, las razones para su incumplimiento. Además PROCAJA debe incluir finalmente una revisión de la programación de tareas planteada inicialmente, así como de los indicadores proyectados, explicando los motivos para logros, incumplimientos y desviaciones.

Dado que PROCAJA deberá implementar un sistema de controles internos que sea satisfactorio al Banco para asegurar que no se repitan las situaciones sufridas en el pasado por la institución y que puedan poner en riesgo los fondos del Banco, el primero de los informes de progreso que presente PROCAJA, deberá cubrir en detalle las medidas que la entidad ha tomado para el adecuado funcionamiento de estos controles, que den un margen de seguridad razonable sobre el control de Banco en sus desembolsos.

El último de los informes de progreso constituiría el informe final y deberá contener un resumen de los logros alcanzados en función de los objetivos trazados originalmente. El Banco revisará los resultados y recomendaciones contenidas en estos informes. En caso que se encontraran deficiencias significativas en la ejecución del Proyecto, el Banco no autorizará más desembolsos hasta que PROCAJA haya tomado medidas satisfactorias para corregir las mismas.

Durante la ejecución del Proyecto y dentro de los 90 días siguientes al cierre de cada ejercicio fiscal del período de ejecución del Proyecto, PROCAJA presentará al Banco sus estados financieros auditados. Adicionalmente, dentro de 90 días de concluido el plazo para el último desembolso de la Cooperación Técnica no reembolsable, PROCAJA presentará un informe financiero dictaminado por autoridades independientes en el que se muestre la forma en que se utilizó la contribución del Banco.

Evaluaciones: Línea de Base: PROCAJA será responsable por recolectar y analizar información relevante para el monitoreo continuo de los indicadores de desempeño del Proyecto. Al inicio del Proyecto, PROCAJA contratará un consultor para establecer parámetros de línea de base y diseñar un sistema de indicadores para hacer seguimiento y evaluar las actividades del Proyecto y su desempeño, que complementarán o actualizarán aquellos establecidos en el marco lógico.

El estudio de línea de base establecerá mediciones iniciales para todos los indicadores que se listan en el Marco Lógico del Proyecto, así como otros, a ser propuestos por el consultor y PROCAJA, para medir el impacto del Proyecto y que fueran considerados necesarios. PROCAJA presentará los parámetros de base y los indicadores de seguimiento propuestos a la Representación del Banco para su aprobación, dentro de los tres meses de iniciado del Proyecto. Una vez acordados, estos parámetros e indicadores, junto con los contenidos en el marco lógico, se constituirán en la base para el seguimiento del desempeño del Proyecto.

PROCAJA y el Banco usarán un sistema de seguimiento a los indicadores para la supervisión y evaluación del Proyecto. PROCAJA mantendrá dicha información en una base de datos lo cual servirá además para medir el impacto de la operación. Durante la ejecución del Proyecto, PROCAJA será responsable de recoger la información sobre el nivel de ingresos de cada cliente y otros indicadores que se identifiquen en la Línea de Base a tiempo de realizar los análisis de crédito. Estos indicadores se considerarán en los reportes de progreso, así como en las evaluaciones intermedia y final.

Evaluación Intermedia: Cuando se haya desembolsado el 40% de los recursos del financiamiento, el Banco contratará los servicios de un evaluador externo para una evaluación intermedia del Proyecto. Entre otros, los aspectos principales a ser analizados en la evaluación intermedia serán: (i) el cumplimiento de los procedimientos, reglamentos e indicadores establecidos en el Proyecto por parte del ejecutor; (ii) las mejoras socioeconómicas de los beneficiarios del Proyecto con respecto a la línea de base; (iii) recomendaciones para mejorar la administración del Proyecto, tanto para el Banco como para el ejecutor; y (iv) el avance en el plan de expansión de PROCAJA y la necesidad de ampliar su red de cajas rurales.

Evaluación Final: Con el interés de documentar la experiencia y medir logros, el Banco contratará, con recursos de la Cooperación Técnica, una evaluación final del Proyecto cuando se haya desembolsado el 100% del Financiamiento. La evaluación final incluirá un análisis de los siguientes aspectos, entre otros: (i) los esfuerzos realizados para la difusión del Proyecto; (ii) los resultados que muestren el fortalecimiento de las cajas rurales y PROCAJA; (iii) la eficacia y eficiencia del ejecutor en la administración de los recursos del Banco; y (iv) las lecciones aprendidas del Proyecto que podrían ser aplicadas a otras operaciones del PES. La recopilación de datos iniciales de los beneficiarios servirá de base para medir los cambios en los indicadores como resultado del Proyecto. Para la medición de estos aspectos se tendrán en cuenta los indicadores presentados en el Marco Lógico y en el cuadro de indicadores de desempeño del Proyecto.

Condiciones contractuales especiales:

Para el primer desembolso del Financiamiento Reembolsable, PROCAJA presentará al Banco: (i) el Reglamento Operativo y de Crédito definitivo y evidencia que se hayan puesto en vigencia; y (ii) el plan de negocios e inversión.

Antes de iniciar el financiamiento de los nuevos productos, a ser desarrollados, PROCAJA deberá presentar al Banco el Reglamento de Crédito para los mismos.

El Banco podrá desembolsar hasta un monto total de US\$5.000 de la Cooperación Técnica sin condición previa para contratar a un consultor que permita facilitar el cumplimiento de las condiciones contractuales previas y agilizar el inicio del Proyecto. Para los desembolsos posteriores de la Cooperación Técnica, PROCAJA, deberá presentar: (i) un Plan de Trabajo para la ejecución del Proyecto en sus primeros doce meses, el cual deberá incluir, entre otros, los siguientes aspectos: (a) metas para el primer año de cumplimiento para cada actividad; (b) número de consultorías a realizarse; (c) metas de número de microempresarios beneficiarios finales de crédito; (d) mecanismos de supervisión y control de las actividades de los consultores; y, (e) recursos humanos, físicos y económicos asignados a cada actividad; y (ii) la designación del coordinador del Proyecto.

Para el desembolso de más del 50% de los recursos de la Cooperación Técnica, PROCAJA presentará evidencia al Banco que el departamento de crédito de la entidad ha desembolsado a los socios un mínimo de US\$150.000 de los recursos del componente de Financiamiento del Proyecto.

Los desembolsos del subcomponente para expansión de las Cajas Rurales de la Cooperación Técnica podrían empezar a partir del tercer año de ejecución del Proyecto, solamente con previa autorización del Banco, si PROCAJA cumple con las metas establecidas para el Proyecto y presenta a satisfacción del Banco: (i) un estudio de mercado que justifique la existencia de demanda suficiente por sus servicios en las zonas donde se establecerán las nuevas cajas; (ii) evidencia de la propiedad de los terrenos que serán usados; y (iii) un plan de inversión que describa el uso de sus propios recursos para la terminación de las obras.

Excepciones a las políticas del Banco:

Ninguna