

INT-0896

~~CEPAL/ILPES (0896)~~

**SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE "FONDOS DE DESARROLLO"
Santiago de Chile, 7 al 9 de noviembre de 1990**



UNICEF
Fondo de las
Naciones Unidas
para la Infancia



ILPES
Instituto Latinoamericano y
del Caribe de Planificación
Económica y Social



OEA
Organización de los
Estados Americanos



PNUD
Programa de las Naciones
para el Desarrollo (PNUD)
Proyecto RLA/86/004



PREALC
Programa Regional del
Empleo para América
Latina y el Caribe



Grupo Esquel Chile

DOCUMENTO N°7



**PLAN NACIONAL DE APOYO A LAS
MICROEMPRESAS URBANAS Y RURALES (*)**

PROPUESTA

Miguel Angel Castiglia

(*) Las opiniones que contiene este estudio no comprometen necesariamente a los organismos involucrados. Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

PREALC

PROGRAMA REGIONAL DE EMPLEO
PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

PROYECTO RLA/86/M07/ITA

PLAN NACIONAL DE APOYO A LAS MICROEMPRESAS URBANAS Y RURALES

- PROPUESTA -

MIGUEL ANGEL CASTIGLIA
CONSULTOR
MAYO DE 1990
PANAMA

PROYECTO RLA/86/M07/ITA

PROPUESTA PARA LA CREACION DE
UN PLAN NACIONAL DE APOYO A LAS
MICROEMPRESAS URBANAS Y RURALES

PANAMA, MAYO DE 1990

B. SECTOR TRADICIONAL URBANO Y MIGRACION RURAL-URBANA

En 1988 trabajaban en el sector tradicional urbano de la economía 133.215 personas, aproximadamente el 33% de la PEA urbana. Estas personas estaban ocupadas en 5.279 microempresas y 68.662 unidades económicas por cuenta propia y percibían ingresos promedialmente menores a los de los trabajadores del sector moderno (1).

Por otra parte, algunas estimaciones calculan el desempleo abierto actual en alrededor del 25% de la PEA, una cifra de por sí muy alta y que constituye un hecho desconocido en Panamá en las últimas décadas.

La perduración de las dificultades señaladas en el mercado de trabajo moderno y la necesidad de las capas más pobres de obtener algún tipo de ingresos, obligan a muchos desempleados a buscar refugio laboral en las microempresas y en general en actividades por cuenta propia del sector tradicional, a pesar de que los ingresos reales en este sector se han deteriorado en más del 25% con respecto a 1987.

El contingente laboral del sector tradicional urbano se ve aumentado adicionalmente por el el flujo migratorio campo ciudad, el cual responde a dos causas principales. La primera de ellas es que en el agro panameño existe excedente estructural de mano de obra, como se denomina a aquella parte de la PEA que no es absorbida ni siquiera por los incrementos estacionales de la demanda (2) -épocas de siembra y de cosecha-. Ese excedente estructural sólo puede resolver su situación de empleo e ingresos a través de la migración a los centros urbanos, especialmente a los del área metropolitana (ciudades de Panamá y Colón).

Una segunda causa está dada por el diferencial de ingreso salario entre los trabajadores del campo y la ciudad. Cuando ese diferencial se amplía a favor de la ciudad y la brecha se hace lo suficientemente estimulante, se produce la migración hacia los centros urbanos, la cual normalmente adquiere el carácter de permanente. En la actualidad parece existir un incremento del referido flujo migratorio hacia las ciudades grandes y medianas del país, a pesar de la caída de los ingresos en el mercado laboral urbano.

Ante el crecimiento del número de personas ocupadas en actividades tradicionales de la economía, resulta necesario establecer políticas y estrategias adecuadas de atención a este sector, dando apoyo a las microempresas de las áreas urbanas y rurales del país.

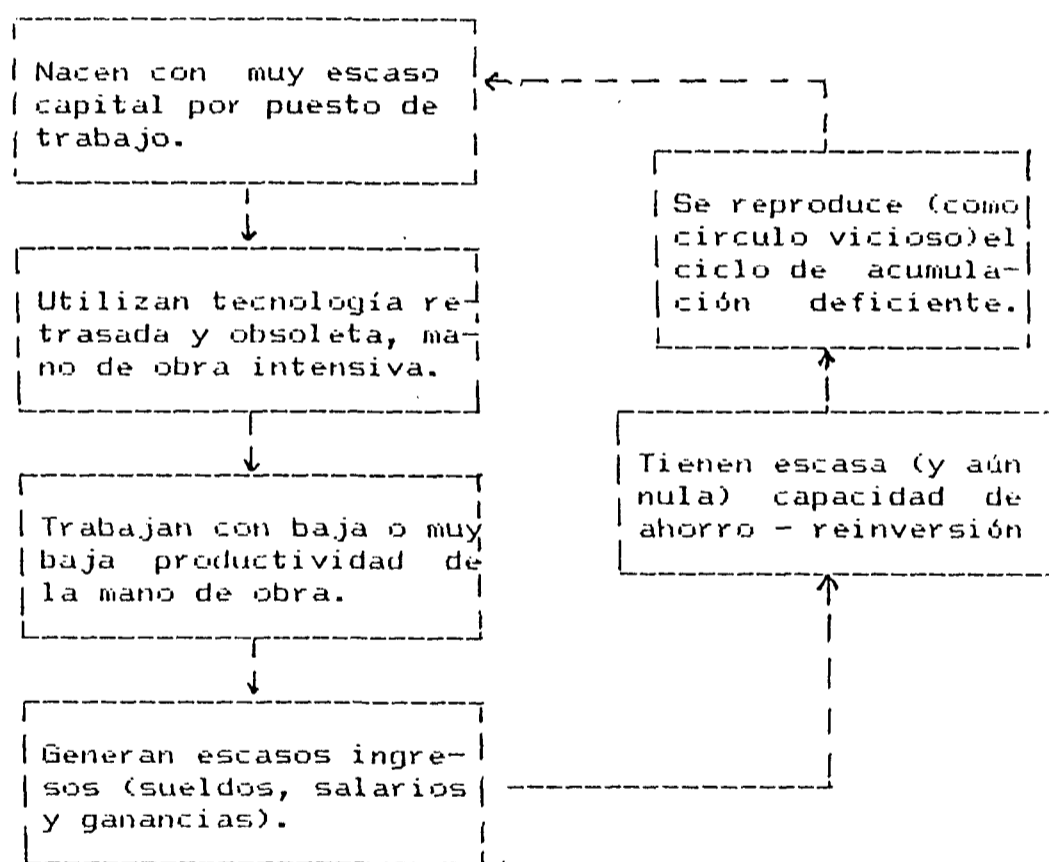
(1) Encuesta de Hogares, 1988. Dirección de Estadísticas y Censos de la Contraloría General de la República.

(2) PREALC...

C. PRINCIPALES CARACTERISTICAS, PROBLEMAS Y POBIBILIDADES DE LAS MICROEMPRESAS

Las microempresas son unidades económicas de producción de bienes, de servicios y de comercio, que producen a riesgo para los mercados que ofrecen menores barreras al ingreso. Cuentan por lo general con no más de cinco trabajadores, incluido el propietario, y no disponen de más de B/ 20.000 en maquinaria, equipo y capital de trabajo. Los integrantes de las microempresas son trabajadores por cuenta propia, patronos, asalariados y familiares no remunerados. Se trata principalmente de personas que están obligadas a crear su propio puesto de empleo para procurar ingresos para ellos y sus familias.

De modo esquemático, —el ciclo económico común a la gran mayoría de las microempresas,— puede representarse como sigue:



Un pequeño porcentaje de las microempresas muestra algún nivel de acumulación empresarial, pero en su gran mayoría ellas no obtienen ingresos que puedan acumular o no requieren de procesos sostenidos de acumulación para mantenerse en el mercado.

Las actividades microempresariales suelen ser las de más baja productividad e ingreso, y puede decirse que la mayoría de las microempresas trabaja en régimen de reproducción simple, dentro de una lógica de mera subsistencia.

Las unidades económicas informales cuya inserción productiva se fundamenta en una actitud capitalista más desarrollada, en la que predomina la lógica de la acumulación, constituyen un porcentaje minoritario. En Panamá, las unidades económicas que ocupan a menos de 5 personas, eran en 1988 en el sector tradicional urbano 73.941; pero solamente 5279 (el 7%), empleaban trabajo asalariado; si se considera que los ingresos promedio de los patronos del sector tradicional eran B/ 455 mensuales, mientras el restante 93% -trabajadores por cuenta propia que no empleaban trabajo asalariado- sólo obtenían ingresos promedio de B/ 155 por mes (3), puede admitirse un fuerte diferencial en el potencial de acumulación entre ambos grupos.

Una consecuencia de tipo operativo que se deriva de esta particular relación del universo informal con la acumulación, es que usualmente los programas de apoyo deben considerar la búsqueda de dos objetivos simultáneamente: en un caso se trata de sólo de mejorar los ingresos y el nivel de vida de los trabajadores y sus familias, como meta razonable, para lo cual puede alcanzarse con mejorar la productividad monetaria, reduciendo costos -de usura, p.ej- y sin aumentar las ventas; en el otro caso, la empresa debe llegar además al nivel de un crecimiento sostenido y autónomo, para lo cual necesita incrementar la producción, además de la productividad.

Las unidades económicas del sector tradicional son afectadas por diversos problemas, entre ellos:

- financieros

tienen en general escaso o ningún acceso al crédito productivo, muy necesario para mejorar su dotación tecnológica y la productividad de su trabajo, y también para disponer oportunamente de sus insumos a costos competitivos;

- tecnológicos

por lo habitual carecen de tecnología instrumental suficiente y tampoco pueden disponer de una capacitación profesional que mejore los procesos técnico-productivos y la toma de decisiones en la gestión empresarial;

(3) Encuesta de Hogares, 1988. Dirección de Estadísticas y Censos de la Contraloría General de la República.

- de comercialización

tienen dificultades en su relación con los mercados de factores y productos, lo que limita sus posibilidades de incrementar la producción y la productividad monetaria del trabajo;

- de organización

esta carencia se manifiesta en dos niveles: i) en cuanto a la organización del trabajo dentro de la empresa; ii) en lo que se refiere a la organización gremial, en especial en cuanto a mejorar su participación autogestionaria en la administración de programas de desarrollo.

A pesar del marco de restricciones en el que operan, cabe reconocer en los microempresarios y sus trabajadores, gran iniciativa y tenacidad para forjar una vida mejor para ellos y sus familias. Contribuyen a la economía nacional, en especial a la de los sectores populares, y aportan también al desarrollo de tecnología apropiada.

Las microempresas del sector tradicional son un gran generador de empleo e ingresos para los grupos sociales más desprotegidos, porque resultan capaces de crear puestos de trabajo con muy escaso capital.

Este universo realiza además un aporte de carácter democrático, constituyendo una vasta red de muy pequeños empresarios privados, que fortalecen con su existencia como tales, la vida democrática del país.

D. LAS ACCIONES DE APOYO A LA MICROEMPRESA QUE SE REALIZAN EN LA ACTUALIDAD POR PARTE DEL ESTADO Y DEL SECTOR PRIVADO.

D.1. LAS ACTIVIDADES DEL SECTOR PUBLICO

D.1.1. LA DIRECCION GENERAL DE LA PEQUEÑA Y MICRO EMPRESA

El Estado panameño ha venido desarrollando acciones de apoyo a las actividades del sector tradicional de la economía, a través de la DIRECCION GENERAL DE LA PEQUEÑA EMPRESA, organismo del Ministerio de Comercio e Industria (MICI); esta Dirección ha hecho extensiva su atención a las microempresas del sector tradicional. Por disposición de la Ley 9 de 1989, la Dirección General debe actuar como SECRETARIA TECNICA del CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA.

La Dirección General de la Pequeña y Micro Empresa, constituye una importante instancia de formulación de

políticas y consecución y asignación de recursos para la micro empresa urbana y rural a nivel nacional. Las referencias a la creación, funciones y estructura orgánica de dicho organismo puede consultarse en el Anexo 1.

D.1.2. LA LEY 9 PARA EL FOMENTO DE LA PEQUEÑA Y MICRO EMPRESA.

Por otra parte, el 19 de enero de 1989, fue promulgada la LEY No. 9 -que se adjunta en el Anexo 2-, destinada a brindar estímulos para el fomento y desarrollo de las pequeñas y micro empresas manufactureras y de producción artesanal. Los beneficios otorgados por esta Ley son principalmente exenciones tributarias, pero contiene también disposiciones de carácter institucional, registral y financiero de importancia, como las que a continuación se describe:

a. EL CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA PEQUEÑA Y MICRO EMPRESA.

La Ley 9 establece en su Capítulo VI la creación del CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA, adscrito al MICI. Este Consejo tiene en relación con las políticas de fomento a la pequeña y micro empresa, y para la adopción de mecanismos operativos que agilicen y simplifiquen los procedimientos y trámites gubernamentales aplicables a las mismas. Adicionalmente es función del Consejo la coordinación con los organismos del Estado y del sector privado, en relación con los proyectos y programas orientados a la promoción de las pequeñas y micro empresas.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 18 de la Ley 9, el Consejo Nacional de referencia está integrado de la siguiente manera:

- un representante del MICI, quien preside el Consejo;
- un representante del Banco Nacional de Panamá;
- un representante del Banco de Desarrollo Agropecuario;
- un representante del Instituto Panameño Autónomo Cooperativo;
- un representante del Instituto Nacional de Formación Profesional (INAFORP);
- un representante de la Universidad Tecnológica de Panamá;

- cuatro representantes de las organizaciones de las micro y pequeñas empresas, legalmente constituidas.

Los representantes del sector privado son nombrados por el MICI, y elegidos de ternas presentadas por las respectivas organizaciones, y su desempeño es ad honorem.

Por disposición de la Ley 9, el Secretario Técnico del Consejo Nacional es el Director General de la Pequeña Empresa del MICI.

b. EL FONDO DE PROMOCION PARA LA PEQUEÑA Y MICRO EMPRESA.

En su capítulo VII, la Ley 9 creó el "FONDO DE PROMOCION PARA LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA", como instrumento financiero y de desarrollo de estas unidades económicas.

Se preve que los recursos del Fondo se constituyan con el aporte de las empresas que se hayan beneficiado con los incentivos de la Ley, las que deberán realizar una contribución del 2% anual de sus utilidades netas. Además, el Fondo receptorá recursos del Estado y de la Cooperación Internacional.

Los recursos del Fondo se aplicarán para el desarrollo de sistemas de credito para las empresas objetivo de esta Ley, para la creación de sistemas de garantía para respaldar las operaciones crediticias de las micro y pequeñas empresas y para apoyar económicamente a las organizaciones gremiales que deseen promover programas de desarrollo de las unidades económicas de sus asociados.

La administración de los recursos del Fondo queda a cargo del Consejo Nacional para el Desarrollo de la Pequeña y Micro Empresa.

c. CENTRALIZACION DE TRAMITES DE MICROEMPRESAS.

Finalmente, en sus disposiciones transitorias, la Ley 9 crea una Oficina en la que se centralizan los trámites requeridos para el inicio de una pequeña o una micro empresa, con lo que se trata de mejorar la situación jurídico-legal de las unidades económicas informales, si bien por razones de carácter burocrático relativas al conjunto del sistema administrativo que se refiere al tema, se ha realizado hasta ahora escasos avances en la legalización de la situación de las microempresas.

D.1.3. LAS ENTIDADES DE CAPACITACION EMPRESARIAL Y ASISTENCIA TECNICA.

En lo que se refiere a la capacitación que pueden requerir las microempresas, cabe señalar que la República de Panamá cuenta con el Instituto Nacional de Formación Profesional (INAFORP), organismo en el que participan el Estado y el sector privado, que tiene experiencia en el apoyo a pequeñas y muy pequeñas empresas del sector rural, en el marco de programas de desarrollo rural integral.

A su vez, el INAFORP es miembro del Consejo Nacional para el Desarrollo de la Pequeña y Micro Empresa, lo que facilita la planificación y ejecución de actividades de capacitación y asesoría empresarial y de formación técnico productiva para las microempresas, como las que se consideran en el presente documento.

Uno de los miembros del Consejo Nacional para el Desarrollo de la Microempresa es representante de la Universidad Tecnológica de Panamá y además, en la Oficina de Centralización de Trámites de la Pequeña y Micro Empresa, actúa como coordinador del apoyo de las universidades, un delegado de la Escuela de Administración de la Universidad de Panamá.

La participación de los mencionados institutos docentes y académicos y sus representantes en la estructura directiva y organizativa descrita, fortalece la capacidad de planificar y ejecutar acciones de asistencia técnica dirigidas a la microempresa.

La experiencia recogida en este campo por las ONG y por la propia Dirección General de Pequeña y Micro Empresa, resultará sin duda muy útil para colaborar en el diseño de una currícula básica que facilite la capacitación y formación de los microempresarios urbanos y rurales.

D.2. LAS ACTIVIDADES DEL SECTOR PRIVADO

D.2.1. LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG).

Existe en Panamá un número relativamente reducido de organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONG), que ejecutan programas de crédito, capacitación y asistencia técnica para las microempresas. Entre las principales de esas ONG, puede señalarse al Patronato de la Juventud Rural (PANAJURU), el Instituto de Investigación para la Educación y el Desarrollo (INEDESA) y el Grupo de Tecnología Apropiada (GTA).

Estas organizaciones ejecutan sus programas en las ciudades y también en el medio rural, y generalmente sus recursos provienen de la cooperación externa, ya sea asistencia técnica como apoyo financiero. También reciben aportes del Estado y de la empresa privada local.

Si bien no se dispone de una medición precisa de la cobertura de los programas para microempresas de estas ONG, algunos funcionarios calculan que el total de usuarios atendidos por la suma de todas ellas no excede el número de 2.500 a nivel nacional.

En los últimos meses las ONG han comenzado a coordinar activamente sus actividades relativas a las microempresas con el Gobierno nacional, tal como se explicará más adelante.

D.2.2. LAS COOPERATIVAS.

Existe en Panamá un aceptable desarrollo del sistema cooperativo, especialmente en lo que se refiere a las cooperativas de transporte, de producción, de servicios y de ahorro y crédito. Recuérdese que es precisamente en Panamá donde se encuentra la sede de la Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito (COLAC).

Un número importante de microempresarios rurales y urbanos son socios de las cooperativas, las cuales, por su especial configuración institucional, por su experiencia financiera y por el desarrollo que han alcanzado las actividades de capacitación que brindan a sus asociados, pueden operar como agentes muy dinámicos en programas de promoción de las microempresas.

En especial, están en capacidad de canalizar crédito de montos relativamente pequeños hacia los usuarios del sector tradicional, con costos que no exceden aquellos con los cuales operan habitualmente, adicionando a este servicio una adecuada orientación al usuario para que este pueda adoptar sus decisiones financieras con mayor información y conocimiento específico. Por otra parte, las cooperativas brindan capacitación a los nuevos socios con la finalidad de que estos conozcan el pensamiento cooperativo, su ética y sus reglas, y las responsabilidades, derechos y beneficios que tienen como cooperantes.

II. PLAN NACIONAL DE APOYO A LAS MICROEMPRESAS URBANAS Y RURALES.

II.A. INTRODUCCION

Hasta hace poco tiempo, la principal metodología de acción de la Dirección General, consistía en la ejecución directa de actividades -de capacitación, asesoría técnica y crédito- con las microempresas. En terminos generales, se prestó apoyo a microempresas con localización y actividades de tipo urbano, en un número cercano a 1.500, que lograron acceder al crédito con recursos de la Dirección General.

La nueva administración se propone cambiar la estrategia de apoyo a las microempresas para, lo cual ha elaborado el esbozo de un "PLAN NACIONAL DE APOYO A LAS MICROEMPRESAS URBANAS Y RURALES", cuyas acciones tendrán carácter integral y brindarán asistencia a los microempresarios que lo requieran, en aquellos aspectos de su actividad en los que muestren mayores dificultades.

El Plan, como su nombre lo indica, tendrá cobertura de carácter nacional procurando extenderse a las áreas urbanas y rurales de todo el país. Esta cobertura nacional permitirá que dicho programa alcance la calidad de masivo, (en relación con los recursos disponibles). La definición del Plan de Microempresas como nacional y masivo, permitirá expresar mejor la voluntad de atacar el desempleo y el subempleo y sus efectos con acciones de envergadura, que realmente puedan lograr resultados significativos en relación con los intereses del país y del Gobierno en este terreno.

II.B. OBJETIVOS

El referido Plan Nacional de Apoyo a las Microempresas Urbanas y Rurales tendrá como objetivo principal el aumento del producto y la productividad del trabajo en las microempresas beneficiarias, el mejoramiento del empleo y los ingresos de las personas que trabajan de ellas y la elevación de la calidad de vida de esos trabajadores y sus familias.

Para el logro de ese objetivo general, el Plan Nacional se propone alcanzar los siguientes objetivos específicos:

- a. mejorar el acceso de las microempresas rurales y urbanas al crédito productivo, para lograr mayor productividad e ingresos y una mayor democratización en el uso de los recursos financieros en el país.
- b. facilitar a los titulares de las microempresas el acceso a sistemas de capacitación empresarial, que los habilite para mejorar la toma de decisiones y para administrar mejor sus negocios.

- c. posibilitar que los propietarios y trabajadores de las unidades económicas informales del campo y la ciudad, puedan disponer de mayores conocimientos y destrezas de carácter técnico productivo, para elevar la cantidad y la calidad de sus productos.
- d. conseguir que la dotación de tecnología instrumental y de manejo de que hoy disponen las microempresas, se incremente a través de la incorporación de maquinaria, equipo y herramientas adecuados a la escala de producción de las unidades económicas informales y a la capacidad de inversión de las mismas, y que sea acompañada del necesario entrenamiento para su uso.
- e. mejorar las condiciones de la microempresas en relación con su inserción mercantil, procurando la penetración de sus productos en mercados más amplios, nacionales e internacionales.
- f. ayudar a los microempresarios a organizarse en sus gremios y apoyar a estos últimos para que asuman un papel protagónico en el proceso de mejoramiento de las microempresas de sus asociados, mediante la máxima autogestión colectiva de programas de desarrollo.
- g. facilitar las relaciones empresariales entre las microempresas y las grandes y medianas empresas del país, para el aprovechamiento de las ventajas que los muy pequeños negocios pueden ofrecer a los otros sectores para la integración de la producción y la expansión de las ventas de todos.

II.C. LA ESTRATEGIA PARA LA EJECUCION DEL PLAN NACIONAL

La estrategia que el Gobierno utilizará en la ejecución de su Plan Nacional de Apoyo a las Microempresas Urbanas y Rurales, se expresará, en sus aspectos principales, de la siguiente manera:

1. AMPLIAR LA COBERTURA DE APOYO A LAS MICROEMPRESAS EN GENERAL.

Una estimación global del número de microempresas atendidas a nivel nacional, a través de la suma de las actividades del Gobierno y del sector privado, hace llegar a menos de 4.000 la cifra de las unidades económicas informales que han logrado algún tipo de apoyo, a lo largo de varios años.

La necesidad de reducir sustantivamente el desempleo y el subempleo a nivel nacional, obliga a la Dirección general a formular planes más ambiciosos que los que se han venido

diseñando y ejecutando hasta ahora. Por ello, el Plan Nacional se propone brindar asistencia a no menos de otras 10.000 unidades económicas informales en los próximos dos años.

Para ser elegibles, esas unidades económicas podrán ser de propiedad unipersonal, familiar o asociativa y dedicarse a actividades de producción de bienes, de servicios o de comercio, con excepción de labores de agricultura o de cría de ganado mayor.

Al momento de acogerse a los beneficios del Plan Nacional, el total de trabajadores de las empresas no podrá exceder de 5, incluido el propietario, y sus activos totales no serán mayores a B/ 20.000, excluyendo terrenos y construcciones. Las ventas anuales no superarán los B/ 50.000 al año.

Se dará apoyo a las unidades económicas que lo requieran principalmente con la finalidad de mejorar el ingreso y el consumo familiar, y para ellas habrá acciones especiales; pero también se realizará un esfuerzo importante para el apoyo a las microempresas con capacidad de acumulación y crecimiento, con vistas a aumentar la oferta de bienes y servicios e incrementar el número de puestos de empleo.

Por otra parte, el Plan Nacional en procura de atacar el problema del subempleo y desempleo, adoptará otras medidas, según se indica a continuación.

2. ORIENTAR UNA PARTE SUSTANTIVA DEL APOYO HACIA LAS EMPRESAS RURALES NO AGROPECUARIAS.

Según se ha señalado en el capítulo de Antecedentes del presente documento, existe un importante número de unidades económicas informales en las áreas rurales del país, cuyas actividades no son agropecuarias. El Plan Nacional se propone extender hasta ellas su cobertura, por las necesidades que manifiestan y las posibilidades de empleo e ingresos implícitas en su desarrollo.

Una de las razones que convergen a sustentar esta decisión, es la necesidad de tratar de evitar, o cuanto menos disminuir, el flujo migratorio del subempleo y desempleo rural hacia los centros urbanos del país.

Esta política del Gobierno se enmarca también en la necesidad de estimular la transformación in situ de los productos agrícolas, para evitar mermas que hoy son sustantivas y se generan en un inadecuado manejo post cosecha y por la carencia de una adecuada dotación tecnológica local. En general se tratará de mejorar la economía rural por el agregado de valor a los productos agropecuarios mediante el desarrollo de micro y pequeña agroindustria local.

El Gobierno, a través de la acción de la Dirección General, no solamente trata de estimular las actividades agroindustriales multiplicando las unidades productivas de pequeña escala, sino que a la vez pretende ampliar la cobertura de su acción promotora a las otras actividades productivas rurales, con la sola excepción de la agricultura y la ganadería de ganado mayor, pero a la vez estableciendo algunas prioridades tales como:

- a. brindar apoyo a la artesanía utilitaria y ornamental de diversas regiones del país;
- b. apoyar actividades extractivas tales como la pesca artesanal;
- c. apoyar el mantenimiento de la infraestructura básica, principalmente la vial secundaria, mediante la creación de microempresas asociativas de mantenimiento;
- d. apoyar la producción de bienes capaces de insertarse de modo competitivo en los mercados locales y regionales, especialmente aquellos en los que se abastecen los sectores populares;
- e. favorecer la creación de redes de distribución de todo tipo de productos articulando los esfuerzos de la microempresa con los de las empresas medianas y grandes.

3. MODIFICAR LA METODOLOGÍA ACTUAL DE EJECUCIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE APOYO A LA MICROEMPRESA.

La Dirección General de la Pequeña y Micro Empresa, ha venido ejecutando sus programas de crédito y asistencia técnica a la microempresa, directamente con su propio personal técnico y administrativo, centralizando la formulación de políticas y a la vez asumiendo la ejecución de todas las actividades.

Luego de varios años de ejecutar los programas de apoyo con esta modalidad operativa e institucional, se considera que los resultados no siempre han sido buenos; un ejemplo de ello lo constituye la alta tasa de morosidad que muestran los créditos concedidos, muchos de ellos irrecuperables.

Por otra parte, simultáneamente con la acción de la Dirección General, ha ejecutado programas de apoyo a la microempresa un conjunto de agentes privados (ONG, Cooperativas, etc) que, como ya se ha señalado, han demostrado que obtienen resultados aceptables y que van prefigurando el establecimiento de una red nacional de operadores que si son correctamente asistidos, alcanzarán cifras significativas en el apoyo a la población objetivo.

Por estas razones desde hace algunos meses la Dirección Nacional de la Pequeña y Micro Empresa ha modificado su política de intervención, mediante la asignación de recursos de crédito a las ONG que ya operan programas de promoción a la microempresa. De esta manera se multiplica la capacidad nacional de operación, y el MICI se reserva las tareas de formulación de políticas, asignación de recursos, supervisión de las actividades y evaluación de los resultados.

Si bien esta experiencia es muy reciente, la Dirección General se propone intensificarla y extenderla, pues los resultados que se van consiguiendo resultan alentadores.

4. PROCURAR UN MAYOR FLUJO DE ASISTENCIA FINANCIERA Y TECNICA PARA EL SECTOR DE LAS MICROEMPRESAS.

Dada la situación por la que ha atravesado el país y sus consecuencias negativas ya referidas sobre el empleo y los ingresos urbanos y rurales, el Gobierno Nacional se propone ejecutar, a través del MICI y de la Dirección General de Pequeña y Microempresa, y como parte del Plan Nacional de Apoyo a las Microempresas Urbanas y Rurales, un programa de identificación y consecución de recursos financieros externos, que complementen los recursos nacionales destinados a la promoción de dichas unidades económicas.

La búsqueda y consecución de esos recursos estará acompañada de renovados esfuerzos nacionales en procura de fortalecer el Fondo de Promoción para la Pequeña y Micro Empresa, para lo cual se buscará crear una mayor conciencia en los propios microempresarios para garantizar el aporte que se les exige, en relación con los beneficios directos que hayan recibido.

Adicionalmente a la búsqueda de apoyo financiero, el Gobierno Nacional realizará un esfuerzo dirigido a obtener cooperación técnica de aquellos países e instituciones internacionales que por su experiencia y conocimientos estén en condiciones de aportar al fortalecimiento de la capacidad nacional de formulación de políticas, metodologías y programas relativos a la promoción de las microempresas.

II.D. PROGRAMAS Y METAS DEL PLAN NACIONAL

Tal como se ha señalado, el Plan Nacional se centrará alrededor de 7 actividades básicas; al sistema de acciones correspondientes a cada una de ellas se lo ha denominado Programa, y los que se preve ejecutar son los siguientes:

1. Programa de Credito Productivo, con el cual se buscará apoyar a 10.000 unidades económicas informales en 3 años.

Este Programa tendrá las siguientes características:

a. Usuarios

Podrán acceder al credito las microempresas con actividades no agrícolas ni de ganadería mayor, de propiedad individual, familiar o asociativa que:

- no excedan del número de 5 trabajadores, incluido el propietario;
- no posean más de B/ 20.000, excluidos edificios y terrenos, y cuyas ventas anuales no excedan de B/ 50.000.

b. Destino del credito

Los recursos de credito concedidos por el Programa solamente podrán utilizarse en:

- compra de maquinaria y equipo;
- financiamiento de capital de trabajo;
- ampliación o adecuación del taller o negocio;
- financiamiento de la capacitación profesional del propietario y/o de los trabajadores.

c. Modalidades del credito

En los que respecta a las modalidades generales de los creditos que otorgará el Programa, ellas serán las siguientes:

- Los montos no excederán en ningún caso de la suma de B/ 3.500;
- Los plazos máximos serán de 36 meses para activos fijos y capacitación profesional y de 18 meses para capital de trabajo;
- Las cuotas serán de pago mensual;

- Podrá otorgarse un período de gracia de 3 meses en los créditos para activos fijos y de 6 meses cuando sean para capacitación;
- Los intereses se fijarán inicialmente en el 10% anual sobre saldos y el Consejo Nacional los regulará periódicamente según el comportamiento del mercado nacional de capitales;
- La mora será penalizada con un 2% adicional en los intereses;
- Las garantías requeridas por el programa podrán ser reales o personales, incluidas las de carácter solidario y mancomunado (grupos solidarios);

Dentro del Programa de Crédito, se ejecutará un subprograma orientado a facilitar la relación entre los microempresarios y la banca, que se denominará, en principio, "Tarjeta del Microproductor". Consistirá en el uso de tarjetas de crédito otorgadas por los bancos con las cuales los microempresarios podrán realizar sus compras de materia prima e insumos en general en los comercios de plaza. Se utilizarán tarjetas de distintos colores según el tope de crédito de cada microempresario, los que podrán acceder a mayores créditos a medida que cumplan correctamente con sus compromisos de pago. El Plan Nacional constituirá fondos especiales para desembolsos en este sub-programa y se encuentra estudiando el fortalecimiento del sistema mediante la creación de mecanismos de garantía.

Conjuntamente con el estudio del programa de la Tarjeta del Microproductor, se realizarán los análisis para un programa de redescuento de documentos comerciales (letras, facturas, etc.) que facilite a los microempresarios el acceso a financiamiento muy rápido, a costos razonables, y les permita operar otorgando a su vez crédito a sus clientes.

2. Programa de Capacitación y Asesoría Básica, que se asociará al Programa de Crédito, y cuyo objetivo será garantizar un buen diagnóstico de la situación de la microempresa y de sus posibilidades de desarrollo con la utilización de crédito; será obligatorio para los 10.000 tomadores de crédito previstos más arriba.

Los contenidos de este Programa serán, como mínimo:

- conocimiento del Plan Nacional;
- conocimiento de los derechos y obligaciones de los tomadores de crédito;

- conocimiento y análisis de la naturaleza del crédito y de su rol en la microempresa;
- diagnóstico de los estados financieros de la empresa;
- determinación de costos y ventas actuales;
- análisis y dimensionamiento de la demanda no satisfecha;
- análisis de las nuevas inversiones previstas;
- balance proyectado con nuevas inversiones;
- estado de pérdidas y ganancias proyectado;
- proyección del flujo de fondos y usos y su análisis;
- elaboración de la solicitud de crédito.
- manejo de un sistema sencillo para medir el resultado de las nuevas inversiones en la empresa.

3. Programa de Formación Profesional que será brindado por instituciones especializadas y al que asistirá no menos del 10% de los usuarios apoyados por el Programa de Crédito. Este Programa aumentará los conocimientos, habilidades y destrezas, tanto para la gestión empresarial cuanto para las actividades de producción directa, en cursos, talleres, etc., dictados por instituciones especializadas, privadas o públicas. Podrán asistir a estos cursos el titular de la microempresa y los trabajadores de la misma.

4. Programa de Transferencia de Tecnología Adecuada, que deberá brindar apoyo a no menos de 1.000 microempresas de producción de bienes.

Este Programa de carácter extensionista procurará identificar las combinaciones tecnológicas que son utilizadas con éxito por microempresarios locales y lograr que sean conocidas y adoptadas por otras microempresas.

Adicionalmente, el Programa procurará crear un sistema de identificación de la oferta de tecnología instrumental que se adecúe a las necesidades de ciertas ramas seleccionadas de actividad microempresarial y buscará crear sistemas permanentes de difusión de esa oferta a nivel de los microempresarios.

Finalmente, el Programa pretende asistir a las empresas informales en cuanto a obtener mejores rendimientos de sus dotaciones tecnológicas actuales, mejorando los sistemas de mantenimiento de las mismas y asesorando acerca de su utilización más equilibrada y rentable.

5. Programa de Apoyo a la Comercialización, que brindará cobertura a no menos de 1.000 microempresas tanto en relación con el mercado de factores como con el de productos, y que en tres años habrá trabajado con no menos de 10 organizaciones gremiales.

Se procurará en este Programa la identificación de ciertos mercados nacionales que puedan ofrecer preferencias -en terminos relativos- para la colocación de bienes y servicios de las microempresas.

Tambien se procurará identificar cuales son los mercados internacionales aptos para la colocación de manufacturas y artesanías de microempresas panameñas.

Se buscará fortalecer la capacidad de negociación de las microempresas en los mercados de productos, apoyando la creación de sistemas mancomunados de compra de insumos, con carácter permanente.

6. Programa de Apoyo a la Organización Gremial, que fortalecerá los organismos patronales de microempresas, facilitándoles la ejecución autoadministrada de programas de desarrollo para sus socios. Al termino de tres años, no menos de 20 organizaciones gremiales se habrán beneficiado con el apoyo de este Programa.

Además de promover el fortalecimiento de las organizaciones a través de la ejecución de programas de desarrollo autogestionados, se buscará brindar a ellas la asistencia jurídica y legal necesaria para que dispongan de adecuada personería jurídica.

Se procurará conseguir recursos para fortalecer los aspectos infraestructurales de estas organizaciones, especialmente en las áreas de capacitación y de administración de recursos.

8. Programa de Fortalecimiento de Relaciones entre Empresarios, dirigido, como su nombre lo indica, a mejorar las relaciones empresariales entre las microempresas y las grandes y medianas empresas del país, para el aprovechamiento de las ventajas que los muy pequeños negocios pueden ofrecer a los otros sectores para la expansión de sus ventas y servicios y el progreso común.

Se procurará, por ejemplo, que la mediana y gran empresa tengan presente a la microempresa en sus planes de expansión de ventas a través de nuevos concesionarios, representantes, franquicias, etc., y para ello el Plan Nacional podrá prestar apoyo con servicios de identificación, selección y capacitación de nuevas microempresas, credito para las mismas, etc.

Tambien se buscará establecer contactos permanentes entre la mediana y gran empresa y la microempresa, para lograr avances en materia de integración productiva, utilizando distintos sistemas, como pueden ser subcontrataciones, p.ej.

Para el mismo fin, se estimulará a traves de este Programa una mejor relación entre las organizaciones representativas de la mediana y gran empresa y aquellas a las que pertenecen las microempresas.

II.E. LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y OPERATIVA DEL PLAN NACIONAL.

Para la ejecución del Plan Nacional, la Dirección General utilizará una estructura institucional y operativa que se caracterizará principalmente por procurar la participación activa del mayor número de agentes en las actividades de operación.

La organización institucional del Plan Nacional y la distribución de tareas entre los distintos tipos de agentes participantes, se realizará de la siguiente manera:

a. El Gobierno Nacional, procurará que el Consejo Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Micro Empresa, elabore de inmediato el proyecto final del Plan Nacional y adopte un sistema para la formulación y ajuste periódico de las políticas y estrategias pertinentes y de carácter general; para el diseño de las líneas maestras de políticas y estrategias específicas, el Consejo constituirá Comisiones de carácter transitorio, quienes serán responsables de la elaboración de los proyectos de resolución que se discutirán en el pleno del Consejo Nacional. La ejecución de dichas resoluciones y en general de las operaciones del Plan Nacional será responsabilidad de la Secretaría Técnica establecida por la Ley 9, o sea la Dirección General de la Pequeña y Empresa.

b. El Consejo Nacional pondrá en ejecución un programa dirigido al fortalecimiento del "Fondo de Promoción para la Pequeña y Micro Empresa", mediante la identificación y consecución de recursos financieros de origen nacional e internacional; la Secretaría Técnica del Plan Nacional elaborará los proyectos que serán presentados a las autoridades nacionales y a la cooperación internacional en procura de financiamiento.

El flujo de los recursos será canalizado mediante el otorgamiento de líneas de crédito a las instituciones ejecutoras del Plan Nacional, en condiciones promocionales, para ser colocado por ellas como subprestamos a las microempresas.

c. La Dirección General creará una Unidad Ejecutora del Plan Nacional, que estará presidida por el Director General e integrada por un adecuado número de funcionarios seleccionados por su alta capacidad técnica y conocimiento de la problemática de la microempresa.

d. La unidad ejecutora diseñará los aspectos técnicos específicos del Plan Nacional, con el apoyo de las Comisiones sectoriales del Consejo Nacional y de la cooperación técnica internacional. Como producto de esta

tarea quedarán elaborados en detalle los Programas previstos más arriba, con cuya ejecución se pretende dar carácter integral a las acciones del Plan Nacional.

Para la elaboración de los Programas, la unidad ejecutora consultará con las ONG, Cooperativas y Gremios que más experiencia tengan en las distintas materias. Además, y contando con la ayuda indicada, la unidad ejecutora elaborará un mapa especial de intervenciones, en el que quedarán establecidas las prioridades territoriales de ejecución del Plan.

- e. Simultáneamente con la búsqueda de financiamiento internacional, la unidad ejecutora pondrá en marcha el Plan Nacional contando para ello con recursos nacionales. La puesta en marcha significará la identificación de las acciones a realizar, la selección de los agentes ejecutores de esas acciones y la firma de los convenios respectivos, el suministro de los recursos financieros necesarios y las tareas de seguimiento de las acciones y evaluación de los resultados.

La Unidad Ejecutora tendrá como una de sus tareas principales suministrar asistencia técnica -capacitación, entrenamiento, asesoría, etc.- a las instituciones y organizaciones ejecutoras de las actividades del Plan Nacional.

- f. Los agentes a ser seleccionados serán:

- las organizaciones no gubernamentales (ONG) con experiencia en el trabajo con microempresarios;
- las Cooperativas, especialmente las de ahorro y crédito, capaces de canalizar con eficacia recursos de crédito a la microempresa y a la vez de suministrar a las mismas la capacitación básica requerida por el Plan Nacional;
- los propios gremios que deseen ejecutar por sí los programas de desarrollo para sus asociados, para lo cual contarán con la capacitación y asesoría más adecuada, brindadas por la unidad ejecutora o por las ONG participantes; y
- por último, todos aquellos agentes privados que deseen involucrarse en el Plan Nacional.

- g. Los primeros Programas que entrarán en ejecución serán los de Crédito, Capacitación Básica y Apoyo a la Organización Gremial; gradualmente se ejecutará el resto de programas previstos.

III. FINANCIAMIENTO E IMPACTO DE LOS PROGRAMAS

A. LOS PROGRAMAS ESPECIALES DE CREDITO Y SU FINANCIAMIENTO

Dentro del Programa Nacional de Credito, se espera comenzar en el corto plazo con la operación de varios Programas especiales, entre los que puede señalarse los siguientes:

- Financiamiento a Pequeña Escala

Su objetivo es financiar empresas existentes, con pequeños créditos, a nivel nacional. Se destinará a este programa especial la suma de B/ 500.000 para créditos cuyo monto máximo será de B/ 2.500, y se estima un período de desembolsos de 12 meses. Se beneficiará a 430 microempresas, se generará 600 puestos de empleo y se dará apoyo indirecto a 2.400 personas.

- Apoyo al Autoempleo en Panamá hacia la Microempresa

El objetivo es apoyar el desarrollo y la creación de actividades por cuenta propia, para 640 unidades económicas, a las que se le otorgará un máximo de 2.500 balboas de crédito. Los desembolsos se extenderán por 36 meses y se espera generar 600 puestos de empleo, dando beneficio indirecto a 2.400 personas. Se destinan a estos efectos 540.000 balboas para otorgar créditos.

- Microempresas Rurales en Areas Marginadas

Con este programa especial se otorgarán créditos por un máximo de B/ 5.000 a 744 microempresas rurales de áreas marginadas, en un período de 36 meses. Con un total de 950.000 balboas como recursos de crédito, se espera crear 500 puestos de empleo y beneficiar indirectamente a 2.000 personas.

- Programa de Financiamiento de Pequeños Proyectos

Se destinan a este programa B/ 812.495 como recursos de crédito, para atender directamente a 700 unidades económicas durante 36 meses; se espera crear 600 puestos de empleo y beneficiar indirectamente a 2.400 personas.

Cabe señalar que el financiamiento de todos estos programas especiales está siendo gestionado por la Dirección General de la Pequeña Empresa ante el Fondo de Emergencia Social, dependiente del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE).

Adicionalmente, se pondrá en marcha un programa especial denominado "Apoyo a Mujeres Microempresarias", al que se destinarán como recurso de crédito la suma de B/ 500.000 provenientes de las recuperaciones que realiza la DGPE de

sus colocaciones actuales. Este programa duraría 3 años y brindaría apoyo a 540 mujeres, con créditos no mayores a B/ 2.500. Se crearían 500 puestos de empleo, apoyando indirectamente a 2.000 personas.

Otro Programa especial a ser impulsado por la DGPE, al que se denomina en principio "De Empresario a Empresario", ha sido concebido para promover la participación de los 63 Bancos y las 112 Financieras que cuentan con licencia comercial en Panamá, para que otorguen, cada institución, un crédito mensual de fomento a una microempresa, por un valor en no superior a B/ 5.000. Si se cumpliera esta meta, se conseguirían otorgar 175 créditos mensuales y un total trienal de 6.300 créditos de desarrollo microempresarial. Se espera generar anualmente otros tantos puestos de empleo y beneficiar indirectamente a 24.000 personas.

La estrategia a utilizar consistiría de dos fases: en la primera de ellas se lanzaría una campaña para ganar la voluntad de las entidades financieras, promoviendo la idea de que los empresarios apoyan al nacimiento y desarrollo de otros empresarios; si fuera necesario, se llegaría a una segunda etapa en la que se formularía un proyecto de ley orientado al cumplimiento de las metas previstas.

La unidad ejecutora del Plan Nacional (DGPE), realizará gestiones ante la cooperación financiera internacional, para obtener recursos reembolsables y no reembolsables, destinados al crédito para las microempresas.

En el anexo 3 puede consultarse el flujo financiero proyectado para todos los programas señalados ut supra.

B. EL IMPACTO QUE SE ESPERA CONSEGUIR

El Consejo Nacional y la Dirección general de la Pequeña Empresa esperan conseguir un importante impacto a través de la ejecución de los programas especiales de crédito a los que se ha hecho referencia más arriba. Por una parte, se aspira a que los programas cuyo financiamiento procurará el propio Consejo y su Secretaría Técnica produzcan los siguientes efectos (Anexo 4):

- se buscará financiamiento por un total de B/ 3.302.495, recursos con los cuales en el término de tres años se logrará, utilizando las recuperaciones, colocaciones totales por una cifra global de B/ 7.563.790;
- se atenderá a 3.048 usuarios, quienes recibirán un total de 3.666 créditos y recréditos;
- estimando que con cada B/ 2.000 de crédito se puede generar un puesto de empleo, se espera crear 3.782 plazas en el período de ejecución de los programas;

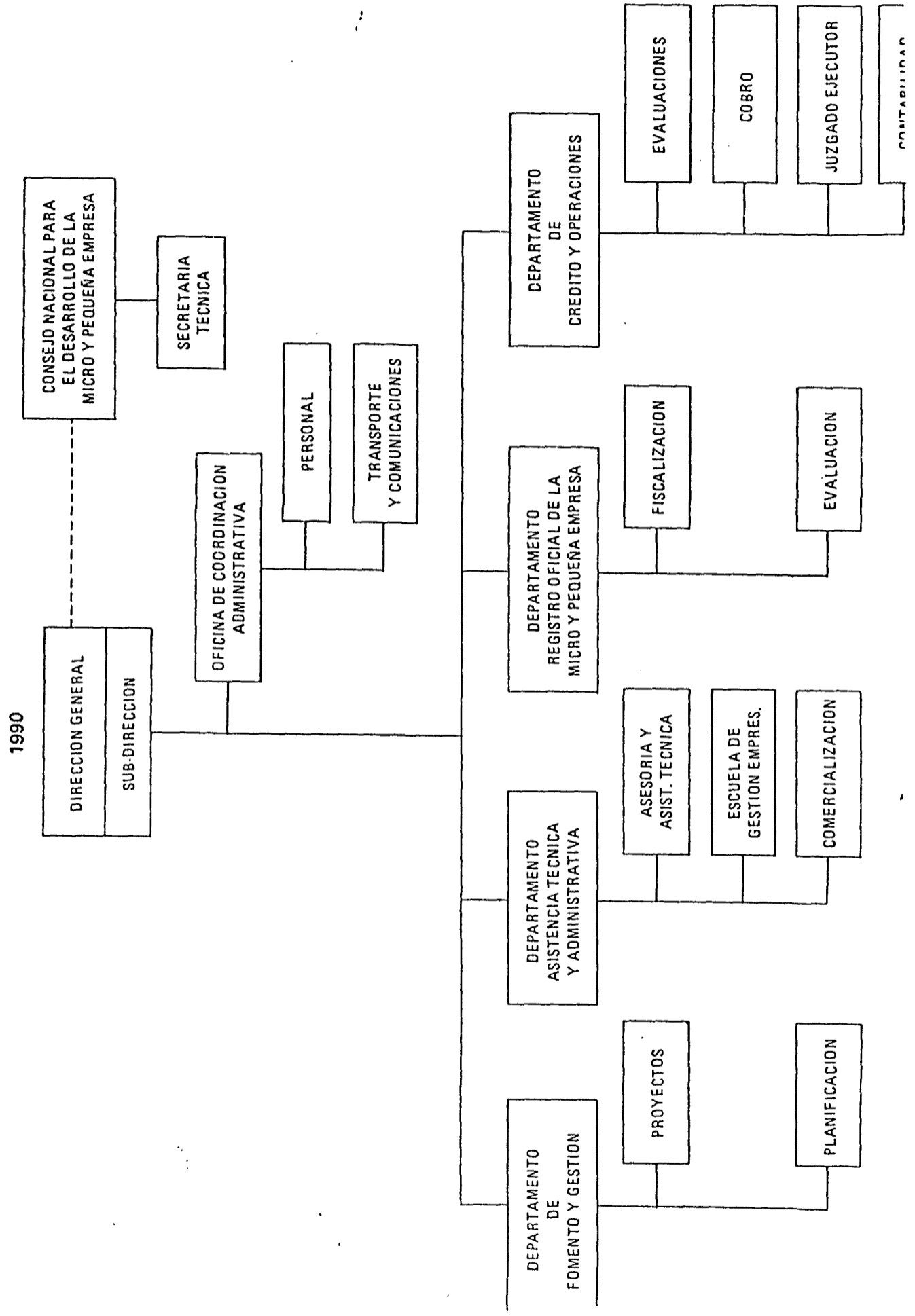
- se asume que las personas indirectamente beneficiadas por el impacto de los programas alcanzará a un total de 27.320.

En lo que se refiere al programa especial "De Empresario a Empresario" que se espera poner en ejecución con el apoyo de Bancos y Financieras con licencia comercial, se considera que en tres años se colocarían en total B/ 22.365.000, a 6.300 microempresarios; los puestos de empleo generados podrían llegar a 11.183 y las personas indirectamente beneficiadas a la cifra de 27.320.

A N E X O 1

ORGANIGRAMA PROPUESTO POR LA
DIRECCION GENERAL DE LA PEQUENA EMPRESA

ORGANIGRAMA PROPUESTO POR LA DIRECCION GENERAL DE LA PEQUEÑA EMPRESA



A N E X O 2

LEY 9 DEL 19 DE ENERO DE 1989

Ley 9 del 19 de enero de 1989

Por la cual se les brinda estímulos para el fomento y desarrollo de las micro y pequeñas empresas (Art. 1)

Ambito de La Ley:
(artículo 2, 3, 4, 5 y 6)

- Empresas manufactureras y artesanales.
- Activos y Capital Social no mayor de Cien Mil balboas. (B/.100,000.00)

Valor de las ventas anuales no mayor de cien mil balboas. (B/.100,000.00)

Para acogerse a los beneficios deben inscribirse en el Registro Oficial de la Micro y Pequeña Empresa.

Los Beneficios (Art. 7)

1. Exoneración total (100%) del impuesto sobre la renta, durante los primeros cinco (5) años. El 75% de exoneración durante los segundos cinco (5) años y el 25% los últimos cinco (5) años.
2. Exoneración del 100% de Impuesto de Timbre.
3. Exoneración del 100% del Impuesto de Importación sobre materias primas y equipos.
4. Exoneración del 100% de Impuesto de Inmueble.
5. Exoneración del Impuesto sobre dividendos capitalizados en la empresa.

Obligaciones de las Empresas (Art. 8, 9 y 10)

- Utilización de materia prima, envase y productos semi elaborados de producción nacional.
- Invertir en actividades manufactureras y mantener la inversión durante el término del registro.
- Emplear mano de obra panameña.
- Llevar registro de los artículos exonerados.

Del Registro Oficial (Art. 11 y 12)

- Las empresas que se acojan a los beneficios de la ley deben registrarse en la Dirección General de la Pequeña Empresa.
- El Registro tiene una vigencia de quince (15) años.

De las Sanciones (Art. 13, 14 y 15)

- El incumplimiento de los artículos 1, 2, 3, 4 y 9 de esta ley, acarreará la cancelación del Registro y la pérdida de los beneficios.
- Las empresas que vendan o arrienden equipo o materia prima, importada bajo los beneficios de esta Ley se harán merecedoras de sanciones establecidas en el artículo 24 de la ley 30 de 1984.
- La negativa a la revisión de los libros por parte de los Ministerios de Comercio e Industrias o Hacienda y Tesoro le acarreará multas entre Cien (B/.100.00) y Quinientos (B/.500.00) balboas.

Del Consejo Nacional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa
(Art. 16, 17, 18 y 19)

- Organismo Asesor del Organismo Ejecutivo en lo relativo a políticas y acciones que tiendan a fomentar y fortalecer al sector de las Micro y Pequeñas Empresas.
- El Consejo estará integrado por:
 1. Un representante del Ministerio de Comercio e Industrias quien lo presidirá.
 2. Un representante del Banco Nacional de Panamá.
 3. Un representante del Instituto Panameño Autónomo Cooperativo
 4. Un representante del Instituto Nacional de Formación Profesional
 5. Un representante de la Universidad Tecnológica de Panamá
 6. Cuatro (4) representantes de las organizaciones de la micro y/o pequeñas empresas, legalmente constituidas.
- El Director General de la Pequeña Empresa del MICI, actuará como Secretario Técnico del Consejo, con derecho a voz.

Del Fondo de Promoción

(Art. 20, 21, 22, 23 y 24)

- Es el instrumento financiero para el fomento y desarrollo de la micro y pequeña empresa.
- Se conforma con el aporte del dos (2%) sobre las utilidades netas que las empresas acogidas al Registro Oficial deben aportar.
- Usos del Fondo:
 1. Crédito para Micros y Pequeñas Empresas.
 2. Fondo de Garantía para el sector.
 3. Asistencia Técnica y Administrativa a los empresarios.

Otras Disposiciones (Art. 25-28)

- Se creará oficina de centralización de trámites en el MICI para la organización de nuevas empresas.
- Créditos fiscales hasta el 20% a empresas privadas que patrocinen programas de capacitación a micro y pequeños empresarios, con aprobación del Consejo para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa.

PROYECTO RLA/86/M07/ITA

ANEXO 3

FLUJOS FINANCIEROS PROYECTADOS PARA
LOS PROGRAMAS A SER EJECUTADOS POR
EL PLAN NACIONAL DE MICROEMPRESAS

PANAMA, MAYO DE 1990

