

El Plan de la Microempresa: agotamiento de modelos ineficientes¹



Javier Pineda²

Introducción

Los programas de microempresa son reconocidos como una de las actividades más importantes desarrolladas por los organismos no gubernamentales para el desarrollo (ONG)³. El estudio de estos programas ha generado debates en torno a su

eficacia en la reducción de la pobreza, la sostenibilidad de sus modelos financieros, los diseños institucionales apropiados y el empoderamiento de la mujer, entre otros temas (Hulme y Mosley, 1996; Kabeer 1994; y otros). Esta discusión se ha documentado en una gran diversidad de estudios de caso alrededor el mundo y en análisis comparativos. Aunque la literatura ha destacado la importancia de las relaciones de las ONG con el Estado y las entidades internacionales donantes (Edwards y Hulme, 1996), hay una carencia de análisis de los programas de microempresa desde una perspectiva de la planificación al nivel nacional debido a la poca existencia de casos disponibles.

1. Este documento hace parte de la investigación de doctorado adelantada por el autor en la Universidad de Durham titulada *Organizaciones sin ánimo de lucro para el desarrollo, Plan Nacional de la Microempresa e impactos de género en Colombia*.
2. Javier A. Pineda Duque, economista de la Universidad del Valle, tiene maestría en economía del CIDE - México, es ex funcionario del Departamento Nacional de Planeación, ex consultor del PNUD, y actualmente es estudiante de PhD en la Universidad de Durham, Gran Bretaña.
3. En la definición original de la investigación estas organizaciones han sido denominadas como *Organizaciones sin ánimo de*

lucro para el desarrollo como un término más apropiado para el contexto latinoamericano. Sin embargo, en aras de una mayor claridad, aquí se utiliza el término más popular Organismos no gubernamentales, ONG.

Colombia ha sido reconocido como el país que cuenta con la mayor tradición en programas de promoción de la microempresa en América Latina (Stearns y Otero 1990, Zeiting 1993). Desde la primera mitad de la década de los años ochenta, un grupo de ONG que venía siendo apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, fue agrupado en el Plan Nacional de la Microempresa (PNM) por el gobierno nacional con el objetivo de articular una política de desarrollo económico y social hacia el sector informal urbano.

Este documento examina las principales características y etapas históricas del PNM en Colombia y el perfil de los diferentes tipos de ONG involucradas en él durante los últimos quince años. Así mismo, llama la atención sobre las relaciones entre las ONG, el mercado y el Estado. Básicamente se argumenta que durante este periodo histórico las principales ONG involucradas en el Plan han limitado el potencial de los recursos destinados a la microempresa debido a la adopción de modelos ineficientes surgidos del afán por preservar los intereses de dichas ONG. Las principales características del Plan en sus distintos momentos ha llevado a que, no obstante la importante tradición de los programas en el país, éstos presenten limitaciones de impacto y un claro agotamiento de la corriente principal de los modelos ejecutados.

El sector informal urbano en América Latina

La confluencia de diferentes fenómenos económicos y sociales en América Latina, como los procesos de urbanización, transición demográfica y el agotamiento de los modelos de "industrialización", dieron origen, especialmente durante la década de los años setentas, a lo que fue denominado como el "sector informal". El surgimiento del sector informal urbano produjo un rico cuerpo de literatura sobre el tema desde diferentes ángulos y escuelas de pensamiento, que han dado explicaciones a la presencia y expansión del sector, su posición dentro de la estructura social y económica de cada país y las relaciones con el sector formal.

El Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe, y el Consejo de Política Económica para América Latina, CEPAL, agencias de las Naciones Unidas en la región, realizaron una serie de estudios económicos durante la década de los ochenta, que han representado la mayor influencia en el enten-

dimiento del sector. Los análisis se centran en las características del mercado laboral, la oferta de fuerza de trabajo y su evolución, los perfiles salariales y de ingreso, la permanencia de excesos en la oferta que no es absorbida por el sistema moderno formal y la escasa disponibilidad de capital, como elementos explicativos del sector informal. La relación entre los sectores moderno e informal constituyen parte de estos análisis, identificando nexos complejos y niveles de dependencia entre ellos (Prealc, 1981; García, 1982; Tokman, 1987; Klein and Tokman, 1988; Infante y Klein, 1990).

Otros estudios hicieron énfasis en el papel desempeñado por el sector informal en la reducción de costos de producción para el sector moderno de la economía y el mantenimiento de bajos salarios, resaltando la relación de subordinación del primero al segundo (Moser, 1978). Un enfoque que tuvo mucha resonancia a finales de los años ochentas, en el contexto de otorgar una mayor importancia al mercado en los distintos ámbitos académicos y políticos, fue aquella que identificaba al sector informal como una manifestación clave del espíritu empresarial pero restringido por las excesivas regulaciones estatales que existían en cada país y que obligaba a que la producción del sector se realizara por fuera de los marcos legales (De Soto, 1988). Promovida por el Instituto para la Libertad y la Democracia en Perú, este enfoque promovía la eliminación de controles a la actividad empresarial por parte del Estado para un adecuado desarrollo económico del sector. Dicho enfoque fue objeto de importantes críticas (OIT, 1990).

Los estudios que desde diferentes ángulos se realizaron acerca del sector informal en América Latina no sólo enriquecieron el conocimiento del sector y permitieron avanzar en su análisis teórico, sino que mostraron la necesidad de desarrollar propuestas metodológicas y enfoques de intervención. Las experiencias desarrolladas por algunas ONG en la región sirvieron de base para el diseño de políticas públicas de intervención en el sector informal urbano y la consolidación de los programas de desarrollo ejecutados localmente en diferentes países, algunos de ellos iniciados en la década de los años setentas. Así mismo, las agencias de cooperación internacional incrementaron su presencia e intervención en la región a través de mecanismos de crédito y asistencia técnica (Stearns y Otero, 1990).

Antecedentes del Plan en Colombia

Los programas de apoyo a la microempresa (ME) en Colombia han provenido tanto del sector público como del privado. En la mitad de los años setentas, algunas ONG iniciaron el desarrollo de programas en comunidades urbanas, a fin de generar empleo e ingreso. Desde el sector público el Sena, principal entidad pública de capacitación técnica, proveyó capacitación en gestión empresarial para pequeños negocios en comunidades pobres⁴.

Estos programas comenzaron como planes de capacitación dirigidos al amplio universo de microempresas existentes identificado desde entonces. Los microempresarios⁵ fueron caracterizados como personas que tenían con algunas habilidades técnicas, adquiridas por experiencias previas de trabajo, pero carentes de herramientas mínimas de gestión empresarial (Birkbeck, 1977; DNP, 1984). El apoyo apropiado a tales trabajadores para administrar su propio negocio estuvo en suministrar capacitación y asistencia técnica en contabilidad y principios básicos de administración de negocios.

Nuevas ONG aparecieron en diferentes ciudades iniciando programas similares. El rápido proceso de urbanización experimentado en Colombia durante los años setentas, y el fenómeno de transición demográfica alteraron radicalmente las condiciones del mercado laboral urbano (Florez *et al.*, 1986). La distribución de la población pasa de 38% urbana y 62% rural en 1951 a una relación inversa con 70% de la población en zonas urbanas en 1990⁶. La fuerza de trabajo (población económicamente activa) presentó un crecimiento promedio anual de 5.3% durante 1976-1986 (Chenery, 1986). Esto constituyó un contexto apropiado para el surgimiento de programas en las grandes ciudades.

El PNM se creó en 1984 como un programa público para coordinar aquellas ONG que estaban desarrollando programas de microempresa. Los objetivos principales del Plan en esta primera etapa buscaban unificar algunos criterios en la prestación de los servicios, evitar la duplicación y ampliar la cobertura (DNP, 1984). El PNM representó para el gobierno colombiano una acción complementaria para reducir el desempleo, que había aumentado constantemente durante los primeros años de la década de los ochentas⁷.

Aunque algunas ONG tuvieron componente de crédito en sus programas, el más grande logro del Plan consistió en dar recursos de crédito a una escala mayor para la microempresa, aunque también incorporó servicios de capacitación socioempresarial, desarrollo tecnológico, comercialización y organización gremial. El crédito se identificó como uno de los elementos más importante para el desarrollo de la ME que debía ser prestado, a causa de las limitaciones de la ME para el acceso a instituciones formales de crédito. Sin embargo, el componente financiero del Plan no fue desarrollado directamente por las ONG. En 1984, un banco público y una institución financiera privada participaron en el Plan como intermediarios financieros bajo acuerdos especiales con las ONG. Como se verá más adelante, este aspecto que en su momento parecía representar una gran ventaja, fue una de sus principales limitaciones.

El Plan permitió trascender el enfoque regional de cada ONG y fue también un vehículo para fortalecer los servicios de las ONG más débiles y para apoyar algunas actividades de coordinación. El Plan desarrolló mecanismos de selección de aquellas ONG que quisieron trabajar bajo el mismo y construyó puentes con el sector académico y otras instituciones nacionales. Se creó un fondo de investigaciones⁸ y un sistema inicial de información. Uno de los elementos que más contribuyeron al entendimiento nacional del sector informal y la microempresa en las grandes ciudades, fue la introducción de un módulo específico so-

4. El *Servicio Nacional de Aprendizaje* SENA inició los Programas de Promoción Profesional Popular Urbana y Rural, PPPU y PPPR, a principios de los años setentas. El PPPU estuvo dirigido a los pequeños negocios del sector informal urbano (Arboleda, 1997).

5. Es más apropiado hablar de "empresarios de microempresas" y no de microempresarios, como señala Arboleda (1997), debido a que "lo pequeño es el tamaño de las empresas y no el propietario" (p. 40).

6. Según las proyecciones del DNP con base en el Censo de Población de 1993, la población total de Colombia en 1998 es de 40 millones de personas (DNP, 1998b).

7. El nivel de desempleo alcanza un pico histórico en 1985 (15%) a causa de la recesión económica y el ajuste fiscal introducido en 1984 (Chenery, 1986).

8. El Primer Encuentro de Investigadores sobre la Microempresa se realizó en noviembre de 1984, ocho meses después de iniciado el Plan. Sus memorias fueron publicadas en ICFES (1985). Durante los años ochentas se realizaron cinco encuentros. Extrañamente durante los noventas no se ha realizado ninguno.

bre el sector informal en la Encuesta Nacional de Hogares⁹. Se creó así por parte del Estado un marco para acciones a largo plazo.

Los principales recursos financieros para la estrategia de crédito han provenido de diferentes créditos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Durante los primeros quince años el Plan ha crecido y llegado a ser más complejo mediante cuatro periodos de gobierno que han conllevado diferentes evaluaciones y redefiniciones. Hasta 1995, la dirección del PNM estuvo en cabeza del Departamento Nacional de Planeación, fecha en la cual fue trasladada al Ministerio de Desarrollo.

La herramienta política más importante que el Plan creó fue el Consejo Evaluador. Este era un mecanismo para la participación, discusión, coordinación y la adopción de medidas, y estaba constituido por una amplia representación de las ONG y tres instituciones públicas. Llegó a ser el organismo donde las ONG se encontraban periódicamente y construyeron una identidad común en los primeros años del Plan. Este Consejo efectuó entre tres y nueve reuniones anuales, y trabajó hasta 1993 cuando un nuevo arreglo institucional incorporó nuevas dimensiones y la complejidad que el Plan había adquirido durante los años ochentas.

La microempresa en Colombia

La ME ha sido definida en la literatura de muchas maneras, siempre con algún grado de arbitrariedad. Arboleda (1997), a partir de la revisión de 16 fuentes bibliográficas nacionales, resume las principales características generales de la microempresa en Colombia, según si estas son características cuantitativas, cualitativas, de gestión empresarial (mercadeo, proceso productivo, organización interna, administración de personal, gestión financiera, marco legal y organización gremial y económica) y según tecnología. Las principales características cualitativas sintetizadas por él desde el punto de vista del capital son: insuficiencia de capital de trabajo para atender los requerimientos de la microempresa y realizar algunas inversiones necesarias; inexistencia de una clara separación entre la

propiedad sobre los medios de producción y la fuerza de trabajo aportada por los propietarios; redistribución social del capital que impide la presencia de monopolio.

Desde el punto de vista del trabajo, las características cualitativas de la microempresa son: la fuerza de trabajo es su principal recurso; gran movilidad de la mano de obra originada en la inestabilidad y flexibilidad de la microempresa; escasa división del trabajo, en razón de que la mayor parte de los trabajadores desempeñan más de una actividad en el proceso de producción; ocupación de mano de obra poco calificada. Con respecto al marco legal se dice que la microempresa se encuentra al margen de las normas tributarias, laborales, urbanísticas, de seguridad social y de organización gremial, que han sido diseñadas para empresas que tienen otras condiciones de acumulación de capital, características internas distintas y condiciones externas diferentes.

En Colombia, la definición oficial adoptada por el Plan para propósitos operacionales (principalmente acceso al crédito) es que la ME es aquella unidad económica que emplea diez¹⁰ o menos trabajadores y tiene activos inferiores a US\$60,000. Bajo esta definición, la ME constituye la mitad del empleo urbano nacional, incluyendo la gran mayoría del empleo por cuenta propia y un cuarto de los trabajadores dependientes o asalariados. La mayor parte de la ME se encuentra en el sector del comercio y los servicios, con sólo 15% en el sector de las manufacturas (DNP, 1994). No obstante su presencia en todos los sectores de la actividad económica, las microempresas se concentran en confecciones de cuero y textiles, manufacturas de madera, metalmecánica, procesamiento de alimentos, reparaciones eléctricas y mecánicas, servicios personales y comunales, hotelería y tiendas de barrio (DNP, 1988).

Esta definición amplia de ME se sobrepone con la definición estadística del sector informal (DANE, 1986), que cubre ayudantes familiares, servicio doméstico, trabajadores por cuenta propia distintos de profesionales y técnicos independientes, y propietarios y trabajadores de unidades económicas que emplean diez o menos trabajadores (Tabla 1). El sector informal es caracterizado por la ME, aunque no todo el

9. El módulo sobre el sector informal se aplica desde 1984 cada dos años en el mes de junio en la Encuesta Nacional de Hogares ENH realizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, DANE.

10. Mead y Liedholm (1998) indica que "el término microempresa se usa normalmente para referirse al último grupo de ONG de las micro y pequeñas empresas MSE (Micro Small Enterprise): las empresas con 10 o menos trabajadores" (p. 72).

Tabla 1
Estructura del empleo urbano en Colombia
(Diez principales ciudades)

	1984	1994
A. ASALARIADOS	60.8	63.4
1. Microempresas	18.9	20.0
2. Medianas y grandes empresas	30.4	34.8
3. Gobierno	11.4	8.6
B. INDEPENDIENTES	30.1	31.0
1. Cuentas propias	24.9	23.9
a. No profesionales y técnicos	23.1	21.8
b. Profesionales y técnicos	1.8	2.0
2. Patronos	5.2	7.2
a. Microempresas	4.4	6.2
b. Medianas y grandes empresas	0.8	1.0
C. OTROS EMPLEOS	9.2	5.6
1. Servicio doméstico	6.1	4.4
2. Ayudantes familiares	3.1	1.2
TOTAL SECTOR INFORMAL	55.6	53.6
TOTAL SECTOR FORMAL	44.4	46.4

Fuente: Hugo López (1996, con base en Dane, ENH 1984-1994.

sector esté constituido por microempresas. El hecho es que la ME es un grupo heterogéneo que oscila desde actividades de supervivencia a pequeños negocios organizados y rentables. Por otra parte, todas las actividades involucradas en el sector informal no hacen parte del objetivo de los programas de ME. El servicio doméstico y las actividades económicas no fijas, como vendedores ambulantes, han sido objeto tradicional de otro tipo de programas¹¹.

En Colombia la ME contribuye a la generación de 22.3% del Producto Interno Bruto urbano y genera 49.2% del empleo urbano nacional (3 millones de trabajadores). En 1994, para las diez ciudades más importantes del país, las microempresas constituían un total de 1.5 millón de unidades, de las cuales 79% son de carácter unipersonal, 17.4% son microempresas de

2 a 5 trabajadores y 3.1% son empresas de 6 a 10 trabajadores (López, 1996).

Los estudios macroeconómicos realizados en Colombia sobre el sector informal urbano se han centrado en las unidades mercantiles de pequeña escala. Han esclarecido su magnitud y distribución sectorial, su grado de marginalidad legal, su dinámica, las características de sus trabajadores y sus múltiples interrelaciones con el sector formal (Misas, 1985; López *et al.*, 1986; Londoño, 1986).

Aunque al margen de la legalidad económica imperante, diseñada históricamente para las grandes empresas, el sector informal no constituye una economía separada sino que guarda estrechas relaciones con la economía moderna y está subordinado económicamente a ella. Entre ambos sectores se establecen flujos monetarios y de trabajadores. Esas interrelaciones se han expuesto bajo diferentes formas. Primero, la demanda por los bienes y servicios producidos por el sector informal dependen básicamente de los ingresos creados en el sector moderno y, en especial, de la masa de salarios pagada por éste. Sube pues con la bonanza y cae con la depresión. Con una demanda dinámica no

solamente se multiplica el número de microempresas y por tanto el empleo, sino que sus ingresos mejoran. Este hecho ha permitido argumentar sólidamente, como una de las principales políticas para el desarrollo y mejoramiento de la ME, la redistribución del ingreso hacia los asalariados dado que éstos son los principales consumidores de los productos y servicios ofrecidos por las microempresas (Corchuelo *et al.*, 1989).

Segundo, entre ambos sectores existe una doble movilidad laboral. Una es de largo plazo y está vinculada al ciclo de vida de los trabajadores: los jóvenes inician su vida laboral en el sector informal trabajando como asalariados en las microempresas, y una vez adquieren cierta experiencia pasan al sector formal como asalariados de pequeñas, medianas y grandes empresas, para regresar al final de su vida productiva al sector informal, aunque esta vez en calidad de cuentas propias y pequeños patronos, con base en los recursos acumulados en sus actividades previas. La otra movilidad es de corto plazo y está vinculada a la dinámica de los dos componentes básicos del sector informal frente al ciclo económico; el primero, caracterizado por las microempresas de subsistencia, de muy baja productividad, carente de barreras a

11. Los vendedores callejeros han sido objeto especialmente de programas de mejoramiento urbanístico y manejo del espacio público. Aunque algunas ONG han atendido vendedores ambulantes estas acciones fueron marginales durante los años ochentas. Durante los noventas han sido incorporados en los programas de microcrédito.

la entrada, que es anticíclico, y el otro, de mayor productividad, dotado de barreras a la entrada, que es procíclico. La microempresa de subsistencia absorbe trabajadores (desempleados del sector moderno) con las crisis y los devuelve con los auges. A la inversa, el subsector informal de mayor productividad expulsa trabajadores con las crisis (hacia el desempleo) y los atrae con los auges (López *et al.*, 1986; López, 1996).

En los auges sube la demanda hacia el sector informal más que la oferta y los ingresos aumentan. En las crisis cae la demanda y sube rápidamente la oferta. El sector, y sobre todo su componente no asalariado, se ajusta más de manera neoclásica (vía precios): los ingresos per cápita se comprimen con las recesiones económicas, mientras que la tasa de desempleo es, en este mercado, muy reducida (casi cero) y no se afecta casi. El sector moderno, en cambio, se ajusta más de manera keynesiana (vía cantidades): las reglamentaciones salariales impiden ajustes bruscos en el tipo de salario real y las variaciones de la demanda se expresan en variaciones en el desempleo asalariado (que cae con los auges y crece con los recesos).

(López *et al.*, 1986, p. 26).

El modelo desarrollista

Con base en algunas experiencias desarrolladas desde 1972 en las ciudades de Bahía y Recife en Brasil, y con la asesoría de la Agencia Internacional AITEC, la Fundación Carvajal inició en 1976 en la ciudad de Cali un programa para el desarrollo de la microempresa (Corchuelo *et al.*, 1989). Dicho programa partía del supuesto de que las pequeñas unidades no pueden crecer por el desconocimiento de técnicas de administración y ventas, dada la formación netamente empírica en el campo productivo del pequeño empresario. Una capacitación básica en técnicas de negocios colocaría a los propietarios de microempresas en la posibilidad de un despegue empresarial. Así, se diseñó



un paquete de capacitación con cursos básicos de contabilidad, costos y proyectos de inversión, acompañados de visitas de asesoría a la microempresa. La metodología parecía buscar el crecimiento de las pequeñas unidades, a imagen y semejanza de las empresas nacionales donantes de las ONG promotoras. El grupo objetivo lo constituyeron, y aún lo constituyen para la mayor parte de la ONG en Colombia, las microempresas que tengan la potencialidad de crecer.

Este modelo recibiría en 1981 el apoyo financiero del BID, con fondos especiales de crédito blando dentro del Programa de Pequeños Proyectos, los cuales se canalizaban directamente a la Fundación para el fortalecimiento institucional de las ONG y para proporcionar recursos de crédito a la ME. Este programa fue concebido por el Banco en 1979 básicamente para llevar recursos a los sectores marginales de la población de los países de la región, vía organizaciones no gubernamentales. Los créditos eran a 15 años, a 1% anual, en moneda local, sin devaluación y con 7 años de periodo de gracia (Arboleda, 1997). Fue la primera vez que se orientaron recursos de crédito institucional a la ME, tradicionalmente excluida de la banca formal. Aunque importante, el papel del crédito quedó ligado estrechamente a la capacitación, ya que "si se toma el camino del crédito sin una buena capacitación no se puede tener un efecto positivo"¹².

Antes de iniciar el PNM en 1984, el BID trabajaba ya directamente con 14 ONG, después de una labor de promoción realizada por la Fundación Carvajal y el Banco a través de las Cámaras de Comercio en las principales ciudades del país. La dificultad para el BID de trabajar directamente con tantas organizaciones, contribuyó a encontrar una fórmula a través de la cual las ONG accedieran a recursos, dando origen al PNM¹³.

En el primer documento Conpes¹⁴ del gobierno nacional se decía: "El PNM deberá privilegiar aquellas [microempresas] que por sus condiciones internas y

12. Jaime Carvajal (1984), conferencia dictada en el Club de Roma: *La administración de lo pequeño, bases para un despliegue empresarial*. Tomado de Arboleda (1997), p. 102. Jaime Carvajal fue la persona más influyente en el nacimiento del PNM, como presidente de la Fundación Carvajal, propietario de la gran empresa del mismo nombre y amigo personal del presidente de la República de aquel momento.

13. Entrevista con Fernando Palacios, funcionario del BID.

14. El Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, creado en 1968, es el máximo organismo de política del gobierno nacional. El Departamento Nacional de Planeación, DNP, desempeña su secretaría técnica.

su articulación con el resto de la economía jueguen un papel importante en el desarrollo del país y ofrezcan mayores posibilidades de crecimiento. Igualmente, las acciones se dirigirán a microempresarios con potencial desarrollable, es decir, a aquellos que a través de las estrategias que se plantean más adelante puedan dinamizar con su acción creativa las microempresas" (DNP, 1984, p. 8).

Así se generó desde su inicio un modelo desarrollista en el Plan. Con los primeros resultados no pareció ser evidente la contradicción generada entre el gran universo microempresarial existente, a nombre de quién se justificaban las políticas, y la modesta cobertura alcanzada por las ONG debido al exclusivo sector para el cual se diseñaron las acciones. Para muchas ONG la limitación del plan se centró, sin embargo, en la insuficiencia de recursos y no en las características intrínsecas del modelo (Fadul, 1990¹⁵).

Al igual que en la línea de crédito de pequeños proyectos que el BID canalizó directamente a las ONG, la nueva línea global que el gobierno nacional tramitó con el BID, vinculó la financiación de las actividades de capacitación con los recursos de crédito. El Micro Global I (MG-I), que sólo se aprobó en 1987 y operó entre 1989 y 1991, fue tomado por el Banco de la República, el banco central colombiano, como institución de segundo piso y canalizado exclusivamente a través de instituciones financieras formales respetando sus políticas crediticias y de garantías. Este fue el primer micro global en América Latina. Su monto fue de US\$7 millones con una contrapartida nacional de US\$3 millones. El MG-I incorporó un modelo que condicionaba el otorgamiento del crédito a un microempresario, a que éste tomara los cursos básicos de capacitación y recibiera asesoría de una ONG¹⁶. Esto obligaba a la cooperación entre la ONG y la institución financiera. Las ONG se ocupaban exclusivamente de la selección, capacitación y asesoría de los potenciales prestatarios. La operación de estas ONG era finan-

ciada por donaciones de las firmas gestoras locales, donaciones internacionales, un porcentaje de los costos de la capacitación pagados por los beneficiarios y los subsidios provenientes de un porcentaje de la tasa de interés pagada por la microempresa.

El MG-I definió una tasa de interés fija para el prestatario final de 24% distribuida así: 0.5% para el Banco de la República, 2.5% para el BID, 7% como margen de intermediación (administración y protección de cartera), 2% para la capitalización del fondo de crédito y 12% para los costos operativos de la ONG (DNP, 1984). Esta tasa de interés fue negativa en términos reales durante la ejecución del MG-I, al situarse entre 2 y 8 puntos por debajo de la inflación. El monto máximo para créditos ascendía a US\$7.500, los plazos concedidos a tres años para capital fijo y 18 meses para capital de trabajo. Las microempresas del sector comercial estaban excluidas de los créditos para capital de trabajo. Las garantías a exigir estaban determinadas por las instituciones bancarias. Así las cosas, prácticamente el gran universo microempresarial estaba excluido del crédito.

A finales de 1987, antes de entrar a operar el MG-I, los programas presentaban un acumulado de 27.000 microempresarios capacitados por las ONG y 15.000 por el Sena, asesoradas 33.000 microempresas y otorgados 8.500 créditos, por valor de US\$6 millones y con una cartera vigente de US\$2.2 millones (DNP, 1988). En la ejecución del MG-I entre 1989 y 1991, participaron 6 intermediarios financieros, 18 ONG y el Sena. Con los recursos aportados por el BID se concedieron 2.219 créditos por un volumen de US\$6.9 millones; con los recursos de contrapartida local se concedieron 1.531 créditos. No obstante los grandes esfuerzos, esta cobertura alcanzaba sólo el dos por mil de la totalidad de las microempresas en Colombia (Zeitinger, 1993).

Los créditos fueron dirigidos principalmente al financiamiento de capital fijo (73%), lo cual desconoció que uno de los principales requerimientos de la ME son recursos para financiar capital de trabajo. Esto contribuyó al relativamente elevado promedio de los créditos (US\$ 3.100)¹⁷. De esta manera, el crédito es concebido como instrumento para la modernización y el crecimiento de la ME, conforme a los modelos tradicio-

15. Este autor que identificaba esta limitación del modelo en las ONG, señala también: "El Estado ha sido débil en su acción respecto a la resolución de la financiación de las operaciones de las fundaciones y esto, en gran parte, ha impedido una ampliación más considerable del servicio" (p. 52).

16. El Sena fue la única entidad pública participante que prestaba servicios de capacitación socio-empresarial en áreas de cobertura diferente a aquellas de las ONG, sin costos para el beneficiario. Así mismo, tenía y aún conserva la misión de prestar capacitación técnica.

17. La Fundación Carvajal se destaca por presentar un crédito promedio relativamente bajo de US\$1,400, debido a su mayor acercamiento con las microempresas (Zeitinger, 1993).

nales de financiamiento para el desarrollo, y va dirigido al segmento superior de la microempresa. Además de no atender las necesidades de la gran mayoría, el modelo se hizo costoso e ineficiente.

Este marco de operación del Plan hizo que el segmento más alto de la ME se adaptara a las condiciones del sistema financiero formal y no viceversa, y el apoyo en esa tarea les correspondió a las ONG. Ellas fueron responsables no sólo de la capacitación básica y la asesoría a los microempresarios, sino también del diseño del proyecto de inversión, la evaluación del riesgo y el seguimiento de los créditos. Estas últimas responsabilidades, propias de quien otorga el crédito, al no ser cumplidas por los bancos impidieron a éstos acercarse a la realidad de este nuevo grupo de clientes. La forma como compensaron ese desconocimiento fue mediante la rígida exigencia de garantías. Estas son dadas, directa o indirectamente (codeudor), por garantías reales o por los fondos de garantías. Los intermediarios financieros no tuvieron mucho que perder. Dada la reducida responsabilidad que les fue asignada, 7% del margen de intermediación resultó relativamente elevado.

El estudio de evaluación contratado por el BID para la realización de un Micro Global III en 1993 encontró que "los ingresos comparativamente elevados obtenidos por las instituciones [financieras] y las organizaciones [ONG] participantes fueron financiados a través de los ingresos por intereses del programa y, de hecho, debido a las bajas tasas, con la descapitalización de los recursos financieros" (Zeitinger, 1993, p. 21). El modelo desarrollista ha sido caro e ineficiente debido a la superposición de funciones y a una capacitación impuesta que poco respondía a las necesidades de la ME y que sólo quince años después de iniciado el Plan ha entrado a ser duramente cuestionada (IPC, 1998).

Durante esta primera etapa del PNM se consolidó una forma predominante de apoyo a la microempresa basada en la canalización de subsidios directos a las ONG que en esta etapa adoptó la forma de los 12 puntos de la tasa de interés. Este esquema hizo parte de unas relaciones de poder surgidas de las características de las principales ONG participantes en el PNM. La mayoría de ellas son creadas por las grandes empresas de la economía nacional en una particular conformación de la sociedad civil colombiana. Con una identidad y cohesión que el mismo Plan les facilitó, estas ONG mantendrían mayor capacidad de presión y harían prevalecer sus intereses en las posteriores etapas del PNM a nombre de los microempresarios.

Las ONG financieras y la diversificación del Plan

En 1990 se negoció con el BID una nueva línea de crédito, el Micro Global II (MG II), por US\$14 millones de dólares con una contrapartida local de US\$6 millones. La diferencia con respecto al MG I es que en el MG II se autoriza a los bancos para otorgar préstamos a las ONG financieras quienes actúan como intermediarios financieros por fuera del sistema de vigilancia del Estado (intermediarios semiformales), para que ellas otorguen directamente crédito a la ME.

Junto con este novedoso elemento se presenta un importante cambio: la apertura a nuevas metodologías, entre ellas la metodología de grupos solidarios. Dicha apertura no estuvo exenta de resistencia por parte de las ONG partidarias del enfoque anterior. El PNM había establecido ya desde 1988 una política de apertura metodológica a partir de la presión que comenzaron a ejercer algunas ONG y el sector cooperativo. Así se buscaba "Integrar al Plan a las entidades que realizan programas análogos y han estado al margen de él, con el objetivo de enriquecer las metodologías, incrementar las coberturas de atención y brindar apoyo gubernamental a las acciones en curso. Para el efecto, se prevé establecer nuevos procesos de coordinación y complementación con los programas de famiempresas, formas asociativas, microempresas rurales, microempresas de profesionales y microempresas para la mujer, y con proyectos de fomento a la creación de nuevas microempresas y fortalecimiento de grupos solidarios de producción" (DNP, 1988, p. 4).

Los programas de grupos solidarios tienen sus antecedentes en los métodos de crédito mediante garantía colectiva que surgieron en los años setentas en diversos países del mundo como el programa Fedecredito en El Salvador, el Foro de Mujeres Trabajadoras (WWF) en la India y el Grameen Bank en Bangladesh. En América Latina fueron especialmente impulsados durante los años ochentas por la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos de América (USAID) y ACCIÓN Internacional, una ONG del mismo país¹⁸. Para 1991 se estimaba la existencia en América Latina de alrededor de 120 programas con un

18. Otras agencias internacionales de cooperación han sido: Private Agencies Collaborating Together PACT, UNICEF, Catholic Relief Services CRS e International Center for Research on Women ICRW, entre otras.

monto prestado de US\$80 millones mediante el método de grupos solidarios. Los programas afiliados a ACCIÓN Internacional alcanzaban cerca de 60.000 prestatarios y un monto de US\$39 millones (Berenbach y Guzmán, 1993). Los principios metodológicos de los programas de grupos solidarios fueron expuestos inicialmente en el informe surgido de un seminario realizado en Bogotá, Colombia, con 20 ONG de cinco países de Latinoamérica y el Caribe (Otero, 1986).

En Colombia cinco ONG que trabajaban con el método de grupos solidarios¹⁹ constituyeron en 1983 la Asociación de Grupos Solidarios. Actualmente cuenta con 21 ONG afiliadas. Algunas de ellas combinan ambas metodologías. Su presencia en el PNM y en el MG II entre 1991 y 1994 fue desbordante.

Otro cambio importante del MG II fue garantizar tasas positivas en términos reales, aunque éstas continuaron siendo inferiores a las tasas activas del mercado. Se estableció como indicador la tasa del DTF²⁰ en la definición del margen de intermediación. El Banco de la República como prestatario del MG II prestaba a los bancos al DTF-3, cuando éstos prestan directamente a los empresarios, a quienes les colocaba al DTF+3; cuando los bancos prestaban los recursos a una ONG, el Banco de la República les colocaba al DTF-5, para que los bancos prestaran a la ONG al DTF-3 y ésta a su vez al empresario al DTF+3 (DNP, 1993)²¹.

Los costos de capacitación y asesoría post-crédito se cubrieron en el primer caso, ya no con un porcentaje del interés como en el MG I, sino con subsidios públicos directos²² que se entregaban a la ONG conforme al número de capacitados y al porcentaje de ellos que obtenía crédito²³. En el segundo caso, el BR entrega a

la ONG financiera 6% del crédito que ella otorgaba. Dado lo reducido de este monto para cubrir los costos de la administración del crédito, la ONG requirió cobrar una comisión adicional a la ME. Aunque en el contrato MG II con el BID no se incluyó la capacitación como requisito para la obtención del crédito, las instituciones nacionales exigieron la certificación de una ONG participante del Plan para la obtención de crédito, manteniendo el vínculo entre capacitación y crédito del esquema del MG I.

En la ejecución del MG II participaron 9 entidades bancarias y 35 ONG. En el esquema generado por el MG II fueron colocados recursos por un valor de US\$32 millones en 45.268 créditos, entre enero de 1991 y diciembre de 1994. De este total, 52% del monto y 89% de los créditos fueron colocados por las ONG financieras a través de los grupos solidarios. El monto promedio de estos créditos fue de US\$335 frente a US\$3.100 de los créditos individuales colocados por las demás ONG²⁴.

Se definieron así dos metodologías en la atención de dos poblaciones diferentes de microempresas. La primera de atención individual dirigida al grupo de microempresas de mayor capacidad de desarrollo, especialmente concentrada en los sectores manufactureros, y ejecutada por el grueso de ONG que dieron nacimiento al Plan, las cuales brindan básicamente servicios de capacitación y asesoría; y la segunda, la metodología de grupos solidarios dirigida a las microempresas de subsistencia unipersonales y concentrada en los sectores de servicios y el comercio al por menor, ejecutada por ONG financieras, en las cuales la capacitación y asesoría están en función del crédito²⁵. Algunas ONG han trabajado simultáneamente ambas metodologías y en el interior de los dos grandes enfoques cada ONG presenta sus particularidades metodológicas, regionales y de poblaciones específicas de atención.

19. Debe señalarse que en Colombia el concepto de "grupo solidario" es diferente al de "economía solidaria" que impulsan algunas ONG en la promoción de cooperativas y asociaciones de productores, especialmente en zonas rurales.

20. La tasa del Depósito a Término Fijo (DTF) refleja el costo de todas las captaciones a 90 días en el mercado bancario.

21. En realidad los costos reales de los recursos son más altos de lo que el DTF+3 puede indicar, si se consideran costos adicionales monetarios y no monetarios originados en el proceso de selección de los créditos, asumidos por el microempresario.

22. Estos recursos provinieron de rendimientos de otras líneas de crédito del Banco de la República.

23. Se estableció una relación de capacitados por crédito otorgado y se preveían reducciones en la comisión que obtenía la ONG si aumentaba dicha relación.

24. Estos datos incluyen los créditos concedidos con fuentes diferentes al MG II obtenidas por las ONG. Los cálculos se hicieron con base en la información suministrada por Arboleda (1997).

25. Existe un tercer enfoque metodológico, el de formas asociativas, las cuales constituyen una unidad empresarial para la producción o comercialización a diferencia de los grupos solidarios constituidos para otorgar la garantía grupal al crédito. Este tercer enfoque no ha sido significativo en el marco del PNM.

A pesar de que se definió un mecanismo de descuentos en las comisiones recibidas por capacitación y asesoría por parte de las ONG según el nivel de morosidad de los créditos, para que ellas estimularan el repago de los clientes, este mecanismo no operó en la práctica. No existe información nacional consolidada sobre morosidad de los créditos, dado que ésta ha sido del resorte de las relaciones de los bancos con cada ONG y los diferentes fondos de garantías. Las entidades públicas han reportado datos parciales y muy poco confiables al respecto, y el sistema de información del PNM no ha podido recolectar información pertinente. Según Zeitinger (1993), quien obtuvo información directa de algunos intermediarios financieros, la entidad con la mayor colocación del MG II (Corporación Financiera Popular, CFP, con 40% de la colocación entre 1991 y 1994), presentaba a octubre de 1992 una cartera en mora perteneciente a las dos líneas BID, de 19.4% del volumen y de 37.7% del número de créditos. Considerando solamente aquellos préstamos que estaban por fuera del periodo de gracia, estas cifras se elevan a 22.3% y \$49.1% respectivamente. La diferencia entre el volumen de cartera y el número de créditos indica la concentración de la morosidad en los créditos más pequeños.

Cerca de las tres cuartas partes de los créditos concedidos por la CFP (créditos individuales) estaban asegurados por los fondos de garantías, especialmente por el Fondo Nacional de Garantías, entidad de carácter público. Los créditos respaldados correspondían a los más pequeños dentro de esta modalidad. Así el riesgo principal del sistema de crédito del Plan no es asumido por los bancos sino por los fondos de garantías. Éstos, al igual que los bancos, realizan un juicio sobre los prestatarios con base en documentos preparados por él y la ONG que lo acompaña, sin existir ningún otro tipo de vínculo. El crecimiento en la colocación de créditos, en este esquema de relación entre bancos, ONG y fondos de garantía, hizo que algunos intermediarios concedieran créditos a "ciegas"²⁶.

El privilegio al cumplimiento de los objetivos políticos institucionales y la ausencia de criterios económicos hicieron que los fondos de garantía entraran en

procesos de descapitalización, los cuales han requerido la inyección permanente de nuevos recursos. El gobierno en la búsqueda de vincular al sector financiero en el crédito a la microempresa terminó, por un lado, asumiendo las pérdidas por riesgo y, por otro, subsidiando directamente una capacitación y asesoría que parecía mostrar un bajo nivel de eficiencia, al menos desde el punto de vista de su relación con el crédito, pero que representaba para las ONG la posibilidad de incrementar sus actividades.

La alta morosidad afectó a ambos grupos de ONG, las de metodología individual y la de grupos solidarios. La mayor ONG que trabajaba con la metodología de grupos solidarios, Actuar – Bogotá, que se convertiría en Corposol, colocó 62% de los créditos y 27% del monto total entre 1991 y 1994. Corposol era la experiencia más significativa, de impresionante crecimiento en los años noventas, apoyada por cuantiosos recursos provenientes de la CM, el BID, la cooperación del gobierno español, la Comunidad Europea, la USAID y ACCIÓN Internacional en Colombia, entre otros. Trabajando con garantías solidarias de los prestamistas, Corposol tuvo la mayor quiebra financiera registrada por entidad alguna en los programas de microempresa en la historia nacional, que la llevó a su liquidación en 1996 con la pérdida de cerca de US\$20 millones. Curiosamente sobre este caso no encontré documento o referencia bibliográfica que ilustrara dicho proceso.

Según referencias de prensa y una entrevista con un alto ex funcionario de la entidad, la colocación masiva de créditos, la combinación de diferentes líneas de crédito (vivienda, microempresa, comercialización, consumo) y la inversión en sedes y activos no rentables²⁷, llevó a Corposol a incrementar paulatinamente las tasas de interés (cercana a los niveles del prestamista informal) y los márgenes de intermediación para cubrir sus requerimientos de capital. Esto condujo a una alta morosidad que le impidió a la entidad cubrir sus compromisos con la banca comercial de donde se obtuvo la mayor parte de recursos. Los recursos no reembolsables de la cooperación técnica y de contratos con la CM fueron desviados para cubrir pérdidas que crecían como bola de nieve (*La República*, 1996). Los informes falsificaron cifras a los diferentes presta-

26. Algunos bancos con un manejo más riguroso en el otorgamiento y seguimiento de los créditos presentaron niveles de morosidad aceptables. Este es el caso de la Caja Social de Ahorros, hoy Banco Caja Social, que sin operar con un fondo de garantías, para 1992 presentaba una morosidad mayor a 30 días del 6.4%. (Zeitinger, 1993).

27. El presidente de Corposol percibía un sueldo igual o superior al del presidente de uno de los grandes bancos nacionales, además de otras ventajas no salariales.

tarios y donantes, gracias a la ausencia de mecanismos de control. El desfaldo de estos recursos, obtenidos a nombre de las comunidades pobres de Colombia, no cuenta con responsables dos años después.

No obstante contar Colombia con un alto número de instituciones financieras en el contexto latinoamericano, el programa de crédito del PNM continuaba siendo una excepción en el sistema financiero nacional. Sólo un grupo especial de instituciones con vocación social y del sector cooperativo participaron del programa. Los altos costos de transacción y los márgenes de intermediación uniforme para distintos tamaños de crédito dado el control de las tasas de interés, no sólo hizo que la banca formal se concentrara en los créditos de mayor volumen, sino que generó gran dependencia del crédito externo y de las contrapartidas del presupuesto nacional, sin que se hicieran esfuerzos por canalizar recursos del ahorro nacional y de la banca privada colombiana.

En esta segunda etapa del PNM predominaron también los intereses de las mayores ONG, quienes al lograr en la negociación con los demás agentes institucionales que continuara la capacitación como requisito para el crédito y obtener subsidios directos del Estado, pudieron incrementar sus actividades tanto en el esquema original como en el esquema de grupos solidarios. En la anterior etapa como en ésta, el montaje de un sistema de evaluación de impacto dentro del PNM fue prácticamente imposible. Los indicadores daban cuenta de la cobertura de los diferentes componentes sin referentes que permitieran mecanismos de control y evaluación por ONG. Las evaluaciones se limitaron así a estudios globales basados en encuestas de hogares, que si bien arrojaban luces acerca de los programas, hacían difícil evaluar la pertinencia, calidad y sostenibilidad de ellos (p. Ej., Corchuelo *et al.*, 1989).

Agotamiento de los modelos y nuevas alternativas

Durante 1993 y 1994 se plantean cambios importantes en la política del PNM a fin de dar respuesta a las limitaciones que éste presentaba, cambios que serían introducidos en el Micro Global III (MG III) firmado con el BID en abril de 1995. En 1993 se reestructuró la política crediticia con tres importantes decisiones (DNP, 1993). La primera, separar la capacitación como prerrequisito del crédito dado que ésta generaba demoras en su gestión, sobrecostos innecesarios en algunos ca-

sos y relaciones conflictivas entre los bancos y las ONG en la definición de responsabilidades frente a la morosidad. La segunda, liberar las tasas de interés a fin de incrementar el margen de intermediación para atraer recursos nacionales de los intermediarios financieros y evitar la concentración de los créditos en los de mayor volumen. La tercera, convertir el Fondo Nacional de Garantías en aval de segundo piso de fondos privados regionales para compartir el riesgo y facilitar mayor acceso al crédito.

Bajo estos lineamientos el gobierno nacional que se iniciaba en agosto de 1994 definió una agresiva política de apoyo a la microempresa con tres grandes estrategias (DNP, 1994). La primera, una estrategia integral de crédito que "garantizara amplias disponibilidades y el acceso ágil y oportuno de las microempresas urbanas y en pequeñas cabeceras de todas las actividades económicas no agropecuarias, a recursos de crédito y servicios financieros, por medio de un esquema centralizado de redescuento al cual tendrá acceso todo el sector financiero institucional y otros agentes como las cooperativas de ahorro y crédito y las ONG que apoyan al sector microempresarial" (p. 4). La entidad encargada de coordinar este programa denominado Finurbano, fue el Instituto de Fomento Industrial (IFI), una entidad financiera pública de fomento que actúa como banca de segundo piso, quien contrató con el BID el MG III.

La segunda estrategia fue el desarrollo de un programa nacional de servicios tecnológicos que integró los diferentes servicios que las ONG y el Estado habían desarrollado durante los años anteriores. Este programa incluye los servicios de formación empresarial, formación técnica, los centros de desarrollo productivo, servicios de comercialización e información (especialmente operación de bolsas de subcontratación). Esta segunda estrategia, que concretaba la separación de los servicios financieros de la formación empresarial, fue facilitada a través de un sistema de cofinanciación de proyectos con la puesta en práctica de una estrategia de organización institucional del PNM. Esta tercera estrategia creaba la Corporación Mixta para el Desarrollo de la Microempresa (CM) encargada de contratar con las ONG la operación de los servicios no financieros.

El estudio de alternativas de organización institucional del PNM (Caro *et al.*, 1994) conceptuaba que en respuesta a las exigencias del proceso de modernización y descentralización del Estado, la organización institucional del PNM debía incorporar los principios de una mayor participación del sector privado en la iden-

tificación y formulación de programas y proyectos, esquemas de cofinanciación de dichos programas y proyectos, flexibilidad y regionalización del Plan. Dentro de las alternativas analizadas, la creación de una corporación sin ánimo de lucro, de carácter mixto y régimen privado de contratación, resultaba la estructura más adecuada dentro del marco legal colombiano. La CM se creó con una amplia participación de las ONG, algunas entidades estatales y una escasa representación de las organizaciones microempresariales, a fin de coordinar con el IFI la dirección y ejecución del Plan. A partir de 1995 el Ministerio de Desarrollo contrató con la CM la administración de cuantiosos recursos públicos para ejecutar el programa nacional de servicios tecnológicos.

Para la estrategia integral de crédito se contrató el MG III por un valor de US\$30 millones del BID, con una contrapartida nacional de US\$20 millones, y se recapitalizó el Fondo Nacional de Garantías en US\$13.5 millones. En 1997 el gobierno nacional realizó una evaluación del PNM 1994-1998 (DNP, 1997), que señalaba la participación de 101 intermediarios financieros formales y semiformales en el programa Finurbano. Esta amplia participación se debió a la posibilidad que abrió Finurbano de contratar operaciones de crédito directamente con cooperativas y ONG financieras no vigiladas por la Superintendencia Bancaria, organismo estatal de control financiero, dadas las ventajas que presentaban dichas entidades. Esta decisión la tomó el gobierno nacional después de observar que con la sola operación de los intermediarios formales no se alcanzarían las metas del PNM (Decreto 533 de 1995). Esta apertura del programa financiero a entidades no reguladas no es común a otros programas microglobales del BID y constituye una particularidad de la experiencia colombiana.

Además del MG III, Finurbano gestionó la cartera vigente y la recuperación de los MG I y II. Desde que se inició el programa Finurbano en 1995 hasta agosto de 1998 se colocaron cerca de 70.000 créditos, por un valor de US\$150 millones (IFI, 1998). Cerca de 50% de los créditos se otorgaron con garantías. La reactivación del Fondo Nacional de Garantías permitió la creación de 11 fondos regionales con amplia cobertura, que lograron la redistribución del riesgo en los agentes locales, intermediarios financieros y beneficiarios finales. Los intermediarios financieros no supervisados o semiformales, compuestos por 55 cooperativas y 21 ONG en 1998, colocaron 33% y 40%, respectivamente, del total del monto otorgado por Finurbano y 16% y 76% del número de créditos, con promedios de

US\$4,437 y US\$1,098, mientras que en los intermediarios regulados colocaron 27% del monto y 7.4% de los créditos, con promedios de US\$7,849. El éxito alcanzado es así consecuencia de la apertura de Finurbano a los intermediarios financieros semiformales.

La Corporación Mixta para el Desarrollo de la Microempresa mediante el sistema de cofinanciación de proyectos atendió a través de 216 proyectos contratados con 86 ONG a 277.400 usuarios en diferentes modalidades de capacitación y 112.840 asesorados, en casi todas las poblaciones urbanas del país, entre 1995 y agosto de 1998. En este período se invirtió un total de US\$48.2 millones en programas de formación empresarial, formación técnica y asesoría, centros de desarrollo productivo (23 centros), comercialización y sistemas de información. El equivalente a 49.3% fue aportado por la CM. Dicha inversión es ampliamente superior a la asignada en períodos anteriores²⁸.

El alcance y la cobertura logrados por el PNM durante este período fueron realmente significativos. No obstante, el nuevo esquema de operación de los servicios financieros y no financieros generó nuevos problemas que hacen insostenible este modelo en la actualidad. Un estudio realizado para el BID por una firma consultora (IPC, 1998)²⁹, establece que, a diferencia de los intermediarios regulados, la mayoría de las entidades semiformales operan sus servicios financieros sin cobertura de costos, con altos niveles de subsidio, lo que cuestiona seriamente la sostenibilidad de la oferta de servicios financieros de Finurbano en el futuro y desvirtúa el objetivo original de la política.

Para el caso de la ONG con mayor colocación de recursos (17% de la cartera total vigente del programa Finurbano) se encontró que su actividad financiera genera un margen de intermediación de sólo 5.1% con relación a la cartera promedio, insuficiente para cubrir los gastos administrativos del 37% y las provisiones para deudores de 12%. La actividad financiera de esta ONG no permite cubrir las pérdidas incurridas equivalentes a 43.9% de la cartera promedio. La forma como esta ONG, al igual que la mayoría de ellas, cubren sus costos es mediante subsidios provenientes del Estado

28. Información estadística y financiera obtenida directamente de la Corporación Mixta.

29. A la fecha, el estudio arrojó un primer informe borrador que aún no se ha dado a conocer a la opinión pública. Algunas de los datos y consideraciones de dicho informe son retomados aquí.

a través de la Corporación Mixta y de las grandes empresas privadas que las crearon.

Los cuantiosos recursos asignados a estas ONG por la CM para los programas de formación empresarial cubren, de hecho, gran parte de los costos operativos de la actividad financiera, lo cual genera un gran riesgo de caída de la oferta crediticia en el momento en que dichos subsidios se agoten y envía señales negativas al mercado impidiendo que competidores con esquemas financieros sostenibles entren al mercado. El precio pagado por los altos niveles de cobertura alcanzados por el PNM en este periodo es la actual falta de sostenibilidad de los servicios financieros. El acceso a intermediarios semiformales al programa Finurbano sin ninguna exigencia de eficiencia operativa, hizo inconsistente la política crediticia del Plan.

A pesar de lo anterior, existen algunas pocas ONG que operan con explícitos criterios de sostenibilidad, cubriendo en forma rentable los costos de su actividad financiera. Este es el caso de las cinco ONG vinculadas al Banco Mundial de la Mujer (WMB) que existen en cinco ciudades de Colombia, las cuales colocan 2.7% de la cartera vigente de Finurbano. Según el análisis comparativo de indicadores (agosto 1997 - agosto 1998) proporcionado por la Asociación Colombiana de Entidades Afiliadas al WMB, las cinco entidades presentaron dicho año una cartera vigente de 39.817 créditos por un valor de US\$17.7 millones, con recursos obtenidos tanto en el programa Finurbano como en el mercado bancario. Sus clientes son de los estratos más pobres de la población, 71% son mujeres y el crédito promedio es de US\$460. Estas entidades, que hacia finales de los años ochenta aplicaron la metodología de grupos solidarios, han desarrollado en los noventa una tecnología de crédito individual, altamente competitiva, de relación directa con el cliente, con una gran flexibilidad en los plazos y monto de los créditos, que permite atender de manera oportuna (de un día para otro) la demanda de capital de las microempresas de subsistencia. Las ONG Banco Mundial de la Mujer generaron en dicho año una utilidad de 5.7% de su cartera promedio. Esto demuestra que es posible el otorgamiento de microcréditos de manera sostenible³⁰.

El esquema generado durante esta tercera etapa del PNM, al permitir que la gran mayoría de las ONG que intermediaron crédito desarrollaran un servicio altamente subsidiado, no sólo ocasionó distorsiones en el mercado que imposibilitaban la entrada de entidades comerciales y ONG sostenibles, sino que generaron una asignación ineficiente de recursos públicos y de donación privada, que bien podrían invertirse en programas sociales que los requieran.

En cuanto a las cooperativas financieras, el segundo tipo de instituciones participantes del programa Finurbano, algunas de ellas participaron del esquema de subsidios públicos de la Corporación Mixta directamente o a través de las ONG del sector. Sin embargo, su actual participación en el PNM se ha visto seriamente afectada por la mayor crisis que ha vivido este subsector, presentada en 1998. La ausencia de adecuados mecanismos de control y vigilancia hacia el subsector financiero cooperativo y su crecimiento por encima de las tasas del sector bancario durante los años noventa en un modelo vertical ausente de democracia participativa (DNP, 1995), preveían el advenimiento de esta crisis³¹. La corrupción y malversación de fondos públicos de algunas pocas cooperativas generaron una grave crisis de confianza, la cual se agravó con el retiro masivo de recursos públicos del sistema³², acción que a su vez provocó pánico en los ahorradores y creó, en un efecto dominó, crisis de liquidez³³. Actualmente han sido liquidadas un buen número de cooperativas, otras están en proceso de fusión y las grandes que logren sobrevivir pasarán a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria. Para las más pequeñas se creó una superintendencia especial.

30. La fundación WMB Cali es una de las tres ONG que se tomaron como estudios de caso en la investigación de la cual hace parte este documento.

31. Como funcionario del Departamento Nacional de Planeación participé durante 1996 en la comisión preparatoria de la reforma institucional del sector. La ley 454 que se presentó en junio de dicho año, sólo fue aprobada por el Congreso de la República en agosto de 1998 después de haber estallado la crisis del sector.

32. Esta decisión del gobierno nacional dada a través del Decreto 798 de 1998, fue sin duda apresurada y ahondó la crisis.

33. Uno de los estudios de caso que hacen parte de esta investigación es una cooperativa de ahorro y crédito. Las características del sector cooperativo colombiano serán presentadas en forma resumida como introducción a dicho caso. Existe una evaluación del plan de apoyo a la microempresa que brinda Fundecop, dirigido por Bernardo Parra Restrepo en 1990 y realizado por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia.

La importancia del sector en el PNM se ha reducido y se ve amenazada su participación futura.

Si las bases sobre las que descansa la amplia cobertura de los servicios financieros del PNM no son sostenibles, la situación del componente de servicios no financieros no es más alentadora. La junta directiva de la Corporación Mixta está integrada por catorce miembros, siete de entidades públicas y siete de gremios, asociaciones de ONG y otras entidades privadas. Una de estas asociaciones agrupa a las más importantes ONG del Plan creadas por los grandes grupos empresariales, las cuales desarrollan en su mayoría nuevas versiones del modelo de los años ochenta, denominado aquí como desarrollista, aunque en su interior exista gran variedad de estilos. La otra asociación agrupa a las ONG identificadas con la metodología de grupos solidarios y a las del sector cooperativo.

Estas dos asociaciones representan a la mayoría de las ONG que contratan con la CM y participan junto con dos entidades públicas (el ministerio de Desarrollo y el IFI) en el Comité Técnico de Adjudicaciones, quien decide sobre los proyectos presentados por las ONG. Así las cosas, las ONG son juez y parte en el otorgamiento de subsidios. Esto afecta la transparencia en la asignación de recursos, al igual que los sistemas de seguimiento, evaluación y control. La definición de los contenidos y metodologías de los servicios de formación empresarial y demás servicios no financieros, son dados por la lógica de las ONG, la cual no necesariamente coincide con las necesidades reales de la población meta (pertinencia). Prueba de ello es que la gran mayoría se sigue concentrando en los cursos tradicionales de capacitación empresarial guiados por la inercia de sus actividades y la búsqueda de mayor cobertura³⁴. La pertinencia, flexibilidad y calidad de los servicios se ve así seriamente afectada.

La necesidad de cumplir con las metas establecidas en los contratos con la CM ha llevado a que cerca de la mitad de la población que asiste a cursos y talleres no sea parte de la población meta (desempleados,

estudiantes, empleados del sector formal, etc.)³⁵, lo cual afecta la dinámica del proceso de capacitación en los grupos cuyos contenidos están diseñados para empresarios.

La forma en que operan actualmente los servicios no financieros prestados a la microempresa en Colombia a través del subsidio directo a la oferta de las ONG, no solamente representa un problema de pertinencia y calidad de dichos servicios, sino también un problema de costos debido a que los precios están dados por fuera del mercado. En las ciudades colombianas se han desarrollado empresas comerciales de capacitación y asesoría a las microempresas que han funcionado al margen del PNM. Dichas empresas prestan servicios a la microempresa no sólo a un menor valor frente a las ONG del Plan, sino que sus contenidos son más pertinentes a la demanda. La entrega directa de los subsidios a los oferentes le imposibilita al Estado conocer los costos reales de los servicios y, por tanto, el nivel de subsidios. Esto genera ineficiencias en la asignación de recursos y, adicionalmente, inequidad interna en los niveles de subsidio entre ONG³⁶.

Un estudio elaborado para el PNM en marzo de 1994 (Parra, 1994), en el momento en que el PNM había tomado la decisión de desvincular la capacitación como requisito del crédito, identificaba la escasa motivación de los usuarios hacia la capacitación (cuando su interés era el crédito) y la actitud poco innovadora de las entidades que prestaban el servicio. Para ello se proponía un sistema de financiación a la demanda. Este sistema, reconociendo la importancia de la formación empresarial, aseguraba por un lado "un microempresario motivado realmente a tomar la formación por las bondades intrínsecas de esta" y, por otro lado, forzaba a las ONG a "elevar el grado de adecuación y la calidad de sus servicios tanto en sus contenidos como en su metodología educativa, por-

34. El 70% del valor de los contratos de la CM corresponden a proyectos de formación empresarial, 14.3% a servicios de mercadeo y comercialización y 15.7% a los Centros de Desarrollo Productivo (capacitación técnica y servicios tecnológicos). Los proyectos más grandes son ejecutados con las ONG pertenecientes a los grupos empresariales más importantes de la economía colombiana.

35. Información obtenida de la entrevista con funcionarios del BID y el DNP, y verificada con capacitadores de una ONG que ejecutó tres contratos con la CM entre 1995 y 1998.

36. En forma adicional se presenta un proceso de deslegitimación del Estado. Las ONG realizan sus actividades con recursos públicos para su buen nombre y el de las empresas que las respaldan. Esto ha tenido tanta importancia que el gobierno advertía: "El aporte que hace el programa para cubrir los costos de asesoría no ha sido transparente. El microempresario no se entera de que el gobierno está cubriendo parcialmente dichos costos y la ONG aparece otorgando los servicios" (DNP, 1993).

que las coloca en una situación en la que tienen que atraer al microempresario que ya no está obligado a acudir a ellas y porque al privarlas de clientes cautivos las expone a la competencia con las demás entidades formadoras" (p. 5). El estudio diseñaba el sistema de subsidio a la demanda a través de "bonos" convertibles en dinero que les sería entregados a los microempresarios para que ellos pagaran parcialmente los servicios de capacitación y asesoría.

Este sistema, por supuesto, no fue del interés de las ONG predominantes en el Plan, quienes arriesgaban a perder su feudo en cada localidad o región y, por consiguiente, el nivel de subsidios recibidos. Con excepción de algunas ONG que buscan y ponen en práctica nuevas alternativas, el resto se limitan a solicitar mayores recursos del Estado. Cuatro años después el borrador del Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 sometido a discusión con las organizaciones de la sociedad civil³⁷ (DNP, 1998a) dice: "... los recursos destinados al apoyo en asistencia técnica para las microempresas... se aplicarán con un criterio de subsidio parcial y diferenciado a la demanda..." (p. 358). Este sistema cuenta actualmente con una experiencia apoyada por el BID en Paraguay desde 1995 (Goldmark, 1997). Actualmente, la presión por mejorar este estado de cosas proviene del BID y de algunos funcionarios públicos en forma aislada. Una nueva etapa podrá abrirse para el PNM en 1999.

Conclusiones

Hemos observado la evolución del Plan Nacional de la Microempresa en Colombia a través fundamentalmente de su componente crediticio, haciendo a un lado importantes discusiones sobre los programas de formación empresarial, organización gremial, comercialización y desarrollo productivo, entre otros³⁸. Cada uno de estos componentes ha evolucionado y se ha articulado en las políticas de apoyo a la microempresa en los diferentes planes gubernamentales de cuatro periodos de gobierno.

Los tres esquemas desarrollados por el PNM en Colombia, superpuestos en algunos periodos históricos, han mostrado elementos de continuidad y cambio en los quince años transcurridos. Entre los elementos institucionales de dicha continuidad cabe destacar el papel desempeñado por el BID como agencia multilateral de cooperación y crédito. En segundo lugar, la labor de planificación desempeñada por el DNP en el gobierno nacional que hizo de la microempresa una preocupación permanente desde 1984, pero que a su vez no pudo visualizar alternativas a las limitaciones del Plan o que, conociéndolas, escaparon a su alcance. En tercer lugar, están las ONG como un grupo heterogéneo de organizaciones de diferente origen y perfil, pero donde la corriente principal ha estado dominada por las ONG vinculadas a las grandes empresas de la economía nacional. Esta característica que de ninguna manera las descalifica y que, por el contrario, las coloca en una posición privilegiada para influir en el desarrollo del país, parece haberles generado una limitación histórica para acercarse a los intereses de los microempresarios.

Los microempresarios y sus organizaciones, el cuarto y más importante agente institucional del Plan, ha sido el menos relevante en el conjunto de decisiones. Desde inicios del Plan tanto entidades estatales como algunas ONG han estado interesadas en el fortalecimiento de las organizaciones de microempresarios. Sin embargo, este propósito no ha sido del interés central de la corriente principal de las ONG ejecutoras del PNM. Ciertamente las características sociales del sector microempresarial hacen difícil la existencia de sólidos procesos organizacionales. Así mismo, el acompañamiento y apoyo a esta tarea no es fácil, pero el rechazo político por parte de las ONG en los inicios del Plan y el desinterés posterior no han permitido avanzar en contar con un interlocutor fuerte que represente en forma más cercana los intereses de los sujetos centrales del PNM.

La Confederación Nacional de Microempresarios de Colombia, Conamic, apoyada por el Sena y unas pocas ONG, fue creada en febrero de 1986 como una organización de carácter gremial, que actualmente agrupa a ocho federaciones departamentales y a ochenta asociaciones de microempresarios en 50 ciudades (Arboleda *et al.*, 1993). Aunque escapa al alcance de este artículo analizar sus características sociales y organizativas, Conamic está lejos de contrarrestar el peso decisivo de las ONG en el Plan. De los 216 contratos ejecutados por la Corporación Mixta, sólo dos fueron realizados con organizaciones mi-

37. Según la Constitución Política de Colombia (1991), el Plan Nacional de Desarrollo debe ser entregado al Consejo Nacional de Planeación (organismo de la sociedad civil) para que éste emita su concepto antes de ser presentado al Congreso de la República quien lo convierte en Ley.

38. Han existido otro tipo de preocupaciones como las de la seguridad social, el marco legal y, más recientemente, los de género.

croempresariales. Durante los quince años de ejecución del Plan, son las ONG las que han "representado" sus intereses.

El colocar la capacitación empresarial como requisito del crédito durante las dos primeras etapas del Plan (1984-1989 y 1990-1994) no solamente correspondió a la estrategia de desarrollo que otorgaba a la capacitación un papel predominante, sino a la necesidad de asegurar fuentes de financiación para las ONG prestadoras de estos servicios. Estos recursos provinieron en la primera etapa de un porcentaje de la tasa de interés y, en la segunda, de subsidios directos del Estado. Durante la tercera etapa (1995-1998), no obstante la separación de la capacitación como requisito del crédito, éstas se volvieron a vincular en una relación camuflada y adversa dentro de las ONG con la asignación de cuantiosos subsidios por parte de la CM. Dichos subsidios permitieron continuar brindando servicios de crédito no sostenibles (para las ONG financieras) y servicios no financieros poco adecuados a las necesidades, inflexibles y de una no verificada calidad. Así, el interés de crecimiento de las ONG de mayor ejecución en el PNM ha premiado la asignación ineficiente de recursos y ha conducido a un agotamiento de la acción conjunta entre el Estado y las ONG más importantes de América Latina.

A través de los diferentes momentos históricos del PNM se ha sustituido a los empresarios de la microempresa en la negociación directa sobre los contenidos y metodologías de los servicios de capacitación. Así mismo, se han excluido otras ofertas privadas impidiendo el desarrollo de nuevos servicios, distorsionando precios y generando una competencia desleal. Dicho modelo no apunta al fortalecimiento de una oferta que responda de manera flexible a las cambiantes necesidades de la microempresa y de la población vinculada a ella, ni puede garantizar en el futuro menor dependencia de los subsidios del Estado.

El sistema de subsidio a la demanda como marco general de acción podría contribuir sin duda a la adecuación de la oferta institucional a las necesidades de la microempresa, mejorar los contenidos y metodologías de acompañamiento, y permitir una sostenibilidad de los servicios en el futuro. Sin embargo, no se debe hacer descansar totalmente la pertinencia y calidad de los servicios en la "soberanía del consumidor". Habrá

necesidad de apoyar la aparición y fortalecimiento de metodologías alternativas y de componentes sociales en la perspectiva de una mayor integridad en los programas (p.ej., metodologías participativas, experiencias en equidad de género, protección ambiental, etc.)

Existe en Colombia una gran capacidad institucional y una larga experiencia para prestar servicios pertinentes, oportunos y sostenibles tanto a la microempresa de acumulación y desarrollo como a la de subsistencia. Un requisito para encontrar los cambios deseables en los programas es garantizar a largo plazo romper la brecha entre quienes han representado los intereses de los empresarios de la microempresa y las necesidades reales de éstos. El esquema de subsidio a la demanda puede contribuir a ello. Las ONG no deben seguir recibiendo recursos (al menos los públicos) sin que medien procesos que busquen una expresión cada vez más auténtica de microempresarios como sujetos capaces de expresar sus necesidades y forjar su propia historia. Esto implica la búsqueda por alterar las relaciones de poder entre los componentes de la sociedad civil participantes del PNM.

En este sentido, las palabras pronunciadas por el presidente de Colombia hace catorce años en la reunión del Club de Roma en Bogotá, en cuya administración (1982-1986) surgió el PNM, parecen mantener aún su vigencia:

Me atrevo a pensar que de la exploración que el Club de Roma ha emprendido a través del fascinante mundo de la microempresa, van a desprenderse lecciones inesperadas hacia estructuras de poder y hacia formas más racionales en el gobierno.

Es posible que los propios conceptos de paz y de seguridad, tengan relación con un crecimiento social y económico enfocado a la formación de nuevos grupos empresariales, mejor arraigados en los valores de un desarrollo comunitario promovido conscientemente por fuera de las acostumbradas expresiones espontáneas de una sociedad librada a su propia suerte.

El Club de Roma prestaría servicio invaluable a la causa del *Desarrollo en un Mundo en Paz* -como se denominó con fortuna la primera Conferencia del Club en Bogotá-, si esta investigación se extendiera a las empresas asentadas en los esfuerzos solidarios de la comunidad y en la voluntad colectiva: estoy convencido de que la gran clave para superar el subdesarrollo está en esa dirección".

(Betancur 1985, p. 6).

Referencias

- Annis, Sheldon and Jeffrey Franks (1989), "The idea, ideology, and economics of the informal sector". *Grassroots Development*, vol. 13, No. 1, pp. 9-22.
- Arboleda, José Ubernel (1997), *Una misión posible. Políticas y programas de apoyo a la microempresa en Colombia*. Departamento Nacional de Planeación, Santafé de Bogotá.
- Arboleda, José Ubernel; Chaves, Jairo Luis y Moncayo, Lucio (1993), *Metodología para la promoción y el desarrollo de las organizaciones de los empresarios de las microempresas*, Departamento Nacional de Planeación, Santafé de Bogotá.
- Betancur, Belisario (1985), "Las microempresas en la nueva sociedad", palabras del presidente de Colombia en la reunión de clausura del Club de Roma, Bogotá, Casa de Naríño, abril 12 de 1985. En *Revolución de los pies descalzos*, Seminario del Club de Roma sobre microproyectos de desarrollo.
- Birkbeck, Christopher (1977) "SENA y el sector informal: consideraciones sobre problemas del sector y alternativas sobre posibles soluciones: documento de discusión". Servicio Nacional de Aprendizaje, Documento de Discusión No. 1, Cali, Colombia.
- (1978) "Self employed proletarians in an informal factory: The case of Cali's garbage dump". *World Development*, vol. 6, No. 9.
- Berenbach, Shari y Guzmán, Diego (1993), *La experiencia mundial de los grupos solidarios*, ACCIÓN Internacional, Serie de Monografías No. 7, Washington, D.C.
- Cabal Sanclemente, Jaime Alberto (1990), "Los programas de microempresa en Colombia: reflexiones y propuestas hacia nuevas orientaciones de políticas crediticias", en *Memoorias del Quinto Encuentro de Investigadores sobre la Microempresa*, DNP, SEDECOM y CESEC, Cali, Colombia.
- Caro, Blanca Lilia (1995), "Evolución del sector informal en Colombia", Departamento Nacional de Planeación, Serie Microempresas, Santafé de Bogotá.
- Caro, Blanca Lilia; Marulanda, Beatriz y Borrero, Gloria María (1994), "Redefinición del esquema de organización institucional del Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa. Análisis de alternativas", Departamento Nacional de Planeación, Santafé de Bogotá.
- Cartaya, Vanessa (1987), "El confuso mundo del sector informal". *Nueva Sociedad*. julio-agosto, Bogotá, pp. 76-88.
- Chenery, Hollis (1986), *El problema laboral colombiano: diagnóstico, perspectivas y políticas. Informe final de la misión de empleo. Economía Colombiana*, Serie de documentos, Separata No. 10, Contraloría General de la República, Bogotá.
- Corchuelo, Alberto; Hugo López y Carlos Zorro (1989), *El impacto del crédito sobre el empleo y los ingresos de las microempresas en Colombia*, Investigación realizada para el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe, -UN, Bogotá.
- De Soto, Hernando (1988), *El otro sendero*. Editorial El Barranco, Lima, Perú.
- DANE (1996), *Metodología Encuesta Nacional de Hogares. Módulo Sector Informal*, Publicación del DANE, Bogotá.
- DNP (1984), "Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa". CONPES DNP-UDS 2069, marzo 8 de 1984, Bogotá.
- (1986), "Evaluación Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa". CONPES DNP-UDS 2249, mayo 8 de 1986, Bogotá.
- (1988), "Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa 1988-1990". CONPES DNP-UDS 2366, mayo de 1988, Bogotá.
- (1991), "Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa PNDM". CONPES DNP-UDS 2541, julio 12 de 1991, Santafé de Bogotá, D.C.
- (1993), "Reorientación de la Política Crediticia del Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa". CONPES DNP-UDS 2675, octubre 19 de 1993, Santafé de Bogotá, D.C.
- (1994), "Plan Nacional para la Microempresa 1994-1998". CONPES DNP-UDS 2732, septiembre 21 de 1994, Santafé de Bogotá, D.C.
- (1995), "Plan Nacional para el Desarrollo de la Economía Solidaria". CONPES DNP-DANCOOP 2803, diciembre de 1995, Santafé de Bogotá, D.C.
- (1996), "Autorización de la Nación para contratar un crédito externo para financiar el Programa de Apoyo al Desarrollo de la Microempresa Rural". CONPES 2859, 10 de julio de 1996, Santafé de Bogotá, D.C.
- (1997), "Evaluación del Plan Nacional para la Microempresa PNM 1994-1998". CONPES 2966, 12 de diciembre de 1997, Santafé de Bogotá, D.C.
- (1998a), *Plan Nacional de Desarrollo. Bases 1998-2002. Cambio para construir la paz*, Departamento Nacional de Planeación, Santafé de Bogotá, D.C.
- (1998b), *Estadísticas históricas de Colombia -Tomo I*, Departamento Nacional de Planeación, Santafé de Bogotá, D.C.
- Edwards, Michael and David Hulme ed., (1990) *NGOs, states and donors. Too close for comfort?* 1st ed., London: Save the Children.
- Fadul, Miguel (1990), "Colombia: un programa nacional de atención al sector informal urbano", en *La conexión clave: el gobierno, las entidades privadas y el sector informal en América Latina*, Katherine Stearns y María Otero, editores.

- Acción Internacional Técnica AITEC, Serie de Monografías No. 5, Washington, D.C.
- Flórez, Carmen Elisa; Mendez, Regina y Echeverri, Rafael (1986), "Caracterización de la transición demográfica en Colombia", Misión de Empleo, 1986. Bogotá.
- Goldmark, Lara; Berte, Silra y Campos, Sergio (1997), "Programa paraguayo de capacitación con bonos", *Cumbre de microcrédito* – Edición especial, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C..
- Hulme, David and Paul Mosley eds. (1996), *Finance against poverty*, 1st ed., Vol. 1 and 2, London: Routledge.
- ICFES (1985), *Encuentro de Investigadores sobre la Microempresa*. Instituto Colombiano para el Fomento a la Educación Superior, Editora Guadalupe, Cali.
- Infante, R. y E. Klein (1990), *Empleo y equidad: desafío de los 90.*, Documentos de Trabajo No. 435, Santiago de Chile.
- IFI (1998), "Informe de Gestión. Enero 1994 – Agosto 1998", Ministerio de Desarrollo, Instituto de Fomento Industrial, Banca de Segundo Piso. Santafé de Bogotá.
- IPC (1998), "Análisis de las políticas de promoción de los servicios financieros y de capacitación para la microempresa en Colombia. Evaluación de los resultados y opciones estratégicas", Borrador para la discusión. Interdisziplinare Projekt Consult – IPC, Banco Interamericano de Desarrollo, Santafé de Bogotá.
- García, Norberto (1982), "Growing labor absorption with persistent unemployment", *CEPAL Review* 18: 45-64.
- Kabeer, Naila (1994), *Reversed Realities. Gender hierarchies in development thought*, First ed. London: Verso.
- Klein, E. y Tokman, Victor (1988), "Sector informal: una forma de utilizar el trabajo como consecuencia de la manera de producir y no viceversa", *Estudios Sociológicos* 6, No. 16: 205-212.
- La República (1996), "Corposol: en busca del dinero perdido", Lunes 15 de Julio de 1996, Santafé de Bogotá.
- Lanzetta de Pardo, Mónica; Gabriel Murillo Castaño and Alvaro Triana Soto (1989), "The articulation of formal and informal sectors in the economy of Bogotá, Colombia", in Portes, Alejandro et al., *Informal economy: studies in advanced and less develop countries*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Londoño, Juan Luis (1986), "Dinámica económica y empleo en Colombia", *Misión de empleo*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- López Castaño, Hugo; Marta Luz Henao y Oliva Sierra (1986), "El sector informal en Colombia: estructura, dinámica y políticas". Centro de Investigaciones económicas –CIE, Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
- López Castaño, Hugo (1990), "Empleo Urbano y Microempresa", en *Memorias del Quinto Encuentro de Investigadores sobre la Microempresa*, DNP, SEDECOM y CESEC, Cali, Colombia.
- (1996), "El empleo informal urbano en Colombia: un balance de los cambios acaecidos entre los ochenta y los noventa", CIDE. Estudio realizado para el DNP. Medellín.
- Liedholm, Carl y Mead, Donald (1998),
- Misas, Gabriel (1985), "Relaciones entre unidades productivas de diferentes tamaños", en ICFES, *Encuentro de Investigadores sobre la Microempresa*. Editora Guadalupe, Bogotá.
- Moser, Caroline (1978), "Informal sector or petty commodity production: dualism or dependence in urban development?" *World Development* Vol. 6, pp 1041-64.
- OIT (1990), *Más allá de la regulación. El sector informal en América latina*, Programa Mundial de Empleo, OIT. Santiago de Chile.
- Otero, María (1986), *El concepto del grupo solidario: características y significado para las actividades del sector informal*, Private Agencies Collaborating Together PACT, ACCIÓN Internacional, Serie de Monografías No. 1, Washington, D.C.
- (1988), *Una cuestión de impacto: Los programas de grupos solidarios y su enfoque hacia la evaluación*, Asesores para el Desarrollo ASEPAPD y Private Agencies Collaborating Together PACT, Washington, D.C.
- Parra Escobar, Ernesto (1984), *Microempresa y Desarrollo*. Sena – Unicef, Bogotá.
- (1994), "Sistema de financiación de la demanda de formación empresarial", *Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa*, DNP, Santafé de Bogotá, D.C.
- (1990), "La microempresa frente al programa de reestructuración industrial", en *Memorias del Quinto Encuentro de Investigadores sobre la Microempresa*, DNP, SEDECOM y CESEC, Cali, Colombia.
- (1981), *Sector informal: funcionamiento y políticas.*, Santiago de Chile.
- Stearns, Katherine y María Otero, Ed. (1990), *La conexión clave: el gobierno, las entidades privadas y el sector informal en América Latina*. ACCIÓN Internacional Técnica AITEC, Serie de Monografías No. 5, Washington, D.C.
- Tockman, Victor (1987), "An exploration into the nature of informal formal sector relationships", *World Development*, vol. 6, No. 9/10, pp. 1065-75.
- Zeitinger, Claus-Peter (1993), "Misión preparatoria para un Micro Global III en Colombia", Interdisziplinare Projekt Consult – IPC, Banco Interamericano de Desarrollo, Santafé de Bogotá.