

## **INTRODUCCION**

Este documento pone en consideración el avance de la ejecución de los programas que se han venido adelantando en cumplimiento de las políticas para la microempresa definidas para el cuatrienio 1994-1998.

La concepción de la política antes de 1990 se basó en garantizar la permanencia del empleo generado en estas unidades económicas, y por lo tanto las acciones se centraron en la colocación de crédito y en la capacitación socio empresarial como soporte al repago del crédito.

Como resultado de los desarrollos conceptuales y con la activa participación del sector privado, la política ha venido evolucionando hacia programas con mayor énfasis en el mejoramiento productivo, con orientación al mercado y el fortalecimiento institucional del esquema organizativo del plan nacional para el desarrollo de la microempresa. Para el período 1994-1998, se consolida el apoyo del gobierno nacional con la asignación de un monto considerable de recursos del presupuesto general de la nación.

### **I. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DEL PLAN NACIONAL PARA LA MICROEMPRESA 1994-1998**

En Septiembre de 1994 el CONPES aprobó el Plan Nacional para la Microempresa -PNM- 1994-1998, con el objetivo de fomentar la generación de empleo y aumentar la productividad de estas unidades económicas, de tal manera que se logre una mayor competitividad de sus productos.

Para el cumplimiento de estos objetivos se definieron tres estrategias: el Sistema Integral de Crédito -FINURBANO y FNG- cuyo propósito es garantizar a las microempresas un acceso ágil y oportuno a recursos de crédito, estableciendo acciones en materia de redescuento, acceso de nuevas instituciones, desarrollo de los esquemas de garantías y coordinación con líneas especiales ( ICBF, fortalecimiento institucional de

Instituciones Prestadoras de Salud, entre otras); el Programa Nacional de Servicios Tecnológicos que comprende servicios de formación empresarial, formación técnica, centros de desarrollo productivo, comercialización y servicios de información; y finalmente el componente de Organización institucional mediante el cual se determina crear la entidad de coordinación de los servicios tecnológicos, promotora a nivel regional que debe interactuar y complementar el sistema de crédito.

## **II. ANÁLISIS DEL ENTORNO**

La dinámica de las microempresas en el período 1994-1997 ha estado influenciada por el comportamiento de la economía y por los cambios estructurales que se han venido observando a partir del proceso de apertura.

Los sectores industriales jalonadores de actividades microempresariales están presentando un repunte en su actividad económica en los dos últimos años luego de una tendencia negativa registrada en 1994 y 1995. Es así como se registran tasas de crecimiento positivas en la actividad productiva de sectores como confección textil, imprenta editorial, productos de cuero y calzado, y otros sectores con alta participación de microempresas como alimentos y metalmecánica. Sin embargo este repunte ha estado acompañado por tasas de crecimiento del empleo negativas, con evidente disminución de puestos de trabajo. Con respecto al sector comercio donde la microempresa tiene una amplia participación, éste viene presentando alguna estabilidad en la generación de empleo al igual que en el crecimiento de su actividad productiva.

Los cambios observados en la estructura económica como consecuencia de la mayor apertura a la competencia externa, la desregulación y privatización de mercados, y la creciente necesidad de dar respuesta al proceso de globalización, conducen a evaluar el papel de la microempresa y su inserción en el proceso productivo.

La brecha relativa de productividad sigue siendo sumamente significativa en tanto que sólo una fracción del aparato productivo, correspondiente a las grandes y medianas empresas, parece haber alcanzado algún progreso relativo<sup>1</sup>. Por el contrario las pequeñas unidades productivas han mostrado evidencias de retraso tecnológico frente a los cambios observados en las empresas de mayor tamaño. En efecto, el resultado de la encuesta sobre desarrollo tecnológico en la industria colombiana<sup>2</sup> muestra cómo la actualización en productos, tecnologías y procesos disminuye a medida que disminuye el tamaño de la empresa.

Este resultado no es ajeno al comportamiento del sector de microempresas que evidentemente presenta mayores síntomas de retraso tecnológico y bajos niveles de productividad.

La dinámica del empleo del sector productivo presenta un reto adicional para la microempresa. Las pequeñas unidades económicas siguen cumpliendo el papel de generar y mantener empleo e ingresos de una parte importante de la población.

Sin embargo en el contexto actual, este papel de generador de empleo debe lograrse prioritariamente en sectores intensivos en mano de obra o en actividades que han demostrado interesantes dinámicas regionales, como es el caso de las microempresas para el mantenimiento vial, pero en forma especial en actividades donde sea posible el aumento de la productividad y la consolidación del cambio tecnológico.

El gran desafío de la política del PNM consiste en la articulación de estos dos objetivos generales: empleo y productividad.

---

<sup>1</sup> Katz, Jorge “Reflexiones en torno a la teoría de la política tecnológica”, Departamento Nacional de Planeación, CEPAL Santa Fe de Bogotá 1996.

<sup>2</sup> Encuesta de desarrollo tecnológico en la Industria Colombiana realizada por el DNP en el segundo semestre de 1996.

### **III. AVANCES Y RESULTADOS DEL PLAN**

Con respecto al planteamiento inicial del documento CONPES de septiembre de 1994, los resultados generales conducen a identificar avances muy significativos en el resultado de las estrategias planteadas. Si bien estos resultados son menores a las metas allí propuestas, que pudieron ser optimistas, son sustancialmente superiores a lo que históricamente se ha realizado en el país.

En efecto, en lo corrido del cuatrienio (94-97), se ha logrado consolidar el esquema institucional de coordinación y ejecución de los programas del PNM, contando con una mayor participación de entidades ejecutoras y la descentralización de las acciones.

La ejecución del programa ha tenido igualmente, importantes avances en servicios tecnológicos, de crédito y de garantía, lo que establece una diferencia significativa con respecto a los once años anteriores de ejecución del Plan.

Comparando los niveles de atención del período 1984-1993 con los tres últimos años, se puede ver cómo se ha ampliado la cobertura de los servicios tecnológicos. En este último período se han atendido 173.049 beneficiarios, lo que corresponde a un promedio de 57.681 beneficiarios, superior al promedio de 35.000 alcanzado en los últimos años del período anterior período 84-93.

Es relevante la ampliación en los servicios financieros que antes del 94 atendieron a 49.461 empresas con crédito, a través de 15 intermediarias financieras, y 6.035 empresas con garantías. A partir de la creación del fondo FINURBANO del Instituto de Fomento Industrial y la reactivación del Fondo Nacional de Garantías, se han atendido con crédito a 52.081 empresas y 25.938 con garantías.

En relación a la incidencia efectiva del PNM sobre los microempresarios, el estudio realizado para el montaje de un sistema de evaluación de impacto de los programas<sup>3</sup> presenta algunos resultados básicos. Según dicho estudio, de una muestra seleccionada de 850 empresas, se observa una diferencia significativa en las empresas que participan en el programa con respecto a las que no participan. El estudio muestra un impacto positivo del PNM en el desempeño de las empresas en términos de empleo, aunque limitado respecto a otras características de las empresas y sus propietarios.

La información disponible hasta el momento, no permite inferir sobre la causalidad de la diferencia observada. Es necesario entonces, consolidar los resultados a partir de una segunda medición.

En el mes de noviembre de 1996 se firmó un crédito con el Fondo FIDA de la FAO para el desarrollo de un programa de microempresa rural, con el objetivo de incrementar los ingresos de las familias rurales pobres, con énfasis en mujeres cabeza de familia, y fortalecer a las entidades para la transferencia de tecnología, y capacitar a las entidades financieras.

Bajo la coordinación del Ministerio de Agricultura se ha gestionado con el apoyo del Ministerio de Desarrollo Económico la ejecución de los servicios tecnológicos con la Corporación para el Desarrollo de las Microempresas y el componente financiero está en cabeza del IFI y de FINAGRO. Sin embargo a un año de la firma de contrato no se han iniciado aún las acciones efectivas en el sector.

---

<sup>3</sup> CEDE - Universidad de Los Andes. "Caracterización estática y dinámica de las Microempresas beneficiarias y no beneficiarias del plan Nacional de la microempresa" Estudio realizado para el DNP y Fundación Corona Santa Fe de Bogotá Agosto 1997.

## **A. Organización institucional**

La estrategia de organización institucional ha sido el instrumento de ejecución de los programas de servicios tecnológicos, crédito y garantías. El esquema desarrollado ha alcanzado el mayor grado de avance, dado que como se estipuló en el documento CONPES, se creó para la coordinación de los servicios tecnológicos la Corporación para el Desarrollo de las Microempresas, como instancia de concertación con el sector privado la cual, mediante un sistema de cofinanciación de proyectos, ha atendido a través de 143 entidades a 173.049 usuarios, en 20 departamentos y Santa Fe de Bogotá, con una cobertura de 660 municipios.

Para el servicio de crédito, el Instituto de Fomento Industrial conformó el fondo FINURBANO que ha llegado a 27 departamentos y Santa Fe de Bogotá, en tanto el Fondo Nacional de Garantías ha gestado la creación de 11 fondos regionales de garantías con cobertura en 26 departamentos .

La nueva estructura organizativa del Plan, ha favorecido una mayor participación de las entidades ejecutoras más grandes, que por su mayor capacidad de respuesta y solvencia han acudido mas rápida y efectivamente a la cofinanciación de los proyectos. Esta situación ha generado inequidades en relación con las pequeñas ejecutoras de carácter local, al momento de optar por recursos.

Por otra parte, el esquema de cofinanciación por proyecto sobre las ofertas de servicios de las entidades ejecutoras, ha tenido como consecuencias, la dispersión en algunas propuestas regionales, evidenciado la pérdida de protagonismo de las instancias del orden regional y local (llevando a procesos de disolución en algunas de ellas), la uniformidad en los servicios ofertados y la poca diversificación en las metodologías ante las demandas de los empresarios.

Como apoyo a la consolidación del PNM, mediante el Decreto 2422 del 30 de Septiembre pasado, se reglamento el Consejo Asesor de Política para la Microempresa, presidido por el Ministro de Desarrollo Económico y con la participación de las entidades pública y privadas interesadas en el tema. Entre sus principales funciones están definir las políticas generales de fomento, articular los diferentes programas de fomento a la microempresa y evaluar los programas, entre otras.

## **B. Sistema Integral de crédito**

El servicio de crédito al mes de Agosto del presente año cuenta con la participación de 101 intermediarias financieras entre cooperativas, ONGS y entidades del sector financiero formal, que han colocado \$108.633 millones de pesos a 52.081 pequeñas unidades económicas.

La dinámica en la colocación de estos créditos no es ajena a la desaceleración económica que viene afrontando el país y que evidentemente incide en la capacidad de endeudamiento de las pequeñas unidades económicas.

No obstante esta situación adversa, sobresale la labor realizada por el Instituto de Fomento Industrial en la creación y promoción del fondo FINURBANO y la expansión del esquema de redescuento a partir de la expedición del Decreto 533 del 30 de Marzo de 1995, mediante el cual se autoriza al Instituto de Fomento Industrial para celebrar operaciones de crédito con cooperativas, asociaciones, entidades sin ánimo de lucro y entidades descentralizadas de los entes territoriales.

En este sentido y dada la dinámica asumida por las cooperativas de cobertura local, y con el objeto de preservar los intereses de los asociados a dichas cooperativas, se expidió el Decreto No 1840 de julio 21 de 1997 que dictó normas que regulan sus niveles de patrimonio, y en el mes de Junio de 1998 todas las cooperativas se acogerán a dichas disposiciones bajo la vigilancia de la Superintendencia Bancaria

La poca experiencia del sector financiero en el manejo de créditos de bajo monto, de tecnologías apropiadas, y de sistemas de seguimiento para un manejo adecuado del riesgo ha incidido en la oportunidad de acceso al crédito como en el mismo costo de intermediación que lo encarece.

Con el objetivo de atenuar esta tendencia, el DNP y el Instituto de Fomento Industrial con aportes de cooperación técnica del Banco Interamericano de Desarrollo han iniciado un proceso de fortalecimiento institucional de las entidades de primer piso. En la actualidad avanza una consultoría que a partir del trabajo en cinco entidades piloto ofrecerá como producto tecnologías más adecuadas para análisis de riesgo y manejo de microcrédito, incidiendo en que el crédito llegue a menor costo al usuario final.

El servicio de garantías ha tenido un desarrollo dinámico frente a sus propias metas sobrepasando el 100%. A través de su ejecución, el Fondo Nacional de Garantías ha irrigado \$44.280 millones de pesos avalando \$84.789 millones de pesos en crédito y beneficiando a 25.938 unidades económicas de pequeña escala. La atención a través de esquemas globales, con entidades financieras o la conformación de 11 fondos regionales, ha permitido bajar el porcentaje de cubrimiento de las operaciones hasta un 50%, logrando la redistribución del riesgo en los agentes locales, intermediarios financieros y beneficiarios finales.

Como apoyo a la gestión del Fondo se han desembolsado recursos del presupuesto general de la nación por un valor de \$11.116 millones de pesos<sup>4</sup>, bajo el esquema de capitalización a través de la compra de acciones por parte del Ministerio de Desarrollo Económico.

El Fondo Nacional de Garantías presenta un balance positivo en su operación. Aún así, su verdadera proyección se validará a medida que el esquema de fondos regionales se consolide.

---

<sup>4</sup> Cifras a pesos de 1994. Ver cuadro No. 1

En síntesis el sistema integral de crédito ha dado los primeros pasos con una colocación aceptable y con avances importantes en el servicio de garantías. Resta por desarrollar mecanismos que permitan un mayor posicionamiento del servicio y que garanticen su sostenibilidad en el mediano plazo.

Se requiere fundamentalmente apoyar su funcionamiento en el desarrollo de la normatividad adecuada para el sistema de garantías y de un esquema de control y vigilancia para las entidades financieras hasta ahora no reguladas por la superintendencia bancaria.

### **C. Programa Nacional de Servicios Tecnológicos**

En este período se ha invertido un total de \$28.000 millones de pesos<sup>5</sup> en los programas de centros de desarrollo productivo, formación empresarial, formación técnica y asesoría, comercialización y sistemas de información, lo que representa el 50% de los recursos inicialmente programados. La ejecución en este período es ampliamente superior a la asignación del total de \$2.036 millones de pesos en los períodos anteriores<sup>6</sup>.

Al analizar la ejecución del Programa Nacional de Servicios tecnológicos se encuentra que para Agosto de 1997 se han atendido en Formación Empresarial 111.720 beneficiarios, frente a una meta acumulada de 375.000, en Comercialización y servicios de información 48.425 de una meta acumulada de 144.000 usuarios y 12.904 usuarios

---

<sup>5</sup> Cifras a pesos de 1994, Ver cuadro No. 1

<sup>6</sup> Arboleda, José Ubernel. “Una Misión Posible. Políticas y programas de apoyo a la Microempresa en Colombia “ UDE-DNP Pag. 185 Santa Fe de Bogotá 1997.

atendidos en centros de desarrollo productivo de una meta acumulada de 84.000 usuarios. Con respecto a los centros de desarrollo productivo se financiaron 7 estudios de factibilidad para el montaje, se pusieron en funcionamiento 9 más y se fortaleció con recursos para equipos, asistencia técnica y sistemas de información a los 9 ya existentes. Ver cuadro No. 5.

En proporción a los recursos efectivamente desembolsados, los porcentajes de ejecución en términos de beneficiarios de los servicios, se ubican en 60% en formación empresarial, 67% en servicios de comercialización y 31% para centros de desarrollo productivo.

La necesidad de reducir las brechas de productividad y cambio tecnológico entre las microempresas en relación con las empresas medias y de gran tamaño plantean un importante desafío en el componente tecnológico del PNM.

Aun cuando las cifras indican un nivel satisfactorio de ejecución, la oferta de servicios tecnológicos presentan aun un bajo nivel de articulación entre ellos, para lo cual se hace necesario avanzar hacia un criterio de servicio integral. La atención debe orientarse a responder a la solución de las problemáticas concretas, arrojando resultados efectivos que impacten en el desarrollo productivo de las empresas.

Para este propósito, se ha iniciado un proceso de diagnóstico en los sectores de confecciones, cueros, alimentos y metalmecánica. Los resultados de estos estudios deben orientar las acciones a seguir en los programas de desarrollo productivo en términos de diseñar los mecanismos adecuados para la efectiva inserción de la microempresa en las cadenas productivas.

#### **IV. DESAFÍOS PARA EL ÚLTIMO AÑO DE EJECUCIÓN**

El último año de ejecución debe ir orientado a que todos los agentes participantes en el Plan Nacional para la Microempresa alcancen un fortalecimiento institucional acorde con el esquema diseñado, apropiando tecnologías administrativas, operativas, financieras y de información, de tal manera que garanticen llegar al beneficiario final con servicios de calidad, que respondan a sus necesidades e impacten positivamente a las pequeñas unidades económicas.

Es necesario garantizar además, la ampliación de cobertura a nuevas regiones y nuevos beneficiarios. Igualmente el PNM debe especializar sus servicios financieros y tecnológicos, incorporando criterios sectoriales en términos de las actividades más dinámicas y sus potencialidades en las regiones impulsando procesos de encadenamiento a través de sistemas de subcontratación entre empresas, teniendo en cuenta las cadenas de valor para garantizar así el desarrollo integral de las empresas.

Se debe avanzar en los sistemas de información y los procesos de evaluación y seguimiento, para determinar el impacto del PNM y los ajustes necesarios en función de los objetivos planteados inicialmente y la prospectiva.

Además, debe ser un objetivo central para la consolidación del programa, el desarrollo de una estrategia que conduzca a lograr la articulación de los servicios tecnológicos, así como su inserción en el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, logrando la activa participación del Sena y Colciencias, con mecanismos como la cooperación técnica de doble vía con países como Argentina, Chile y Brasil, entre otros.

#### **V. RECOMENDACIONES**

El Ministerio de Desarrollo Económico y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al CONPES aprobar el cumplimiento de las siguientes metas de política:

- El Ministerio de Desarrollo Económico en coordinación con la Corporación para el Desarrollo de las Microempresas definirá previo a la ejecución del año 1998 un plan para la ampliación de cobertura, de tal manera que se garantice la atención a nuevas regiones y nuevos usuarios y harán promoción en forma especial, en aquellas regiones donde no se ha llegado con programas, alcanzando las metas contenidas en el acuerdo de eficiencia así: Atención a 18.000 beneficiarios en centros de desarrollo productivo, 25.800 en servicios de comercialización y 99.350 con formación empresarial.
- El Ministerio de Desarrollo Económico con el apoyo de la Corporación para el Desarrollo de las Microempresas diseñará y pondrá en funcionamiento instancias regionales de concertación para el tema de la microempresa, de los cuales, al menos dos deberán estar conformados y operando para el mes de abril de 1998.
- La Corporación diseñará y establecerá un plan para el fortalecimiento institucional de las entidades ejecutoras. Dicho plan contemplará programas de formación de formadores, desarrollo de nuevas metodologías y servicios, fortalecimiento de sistemas de información, programas de formación en gestión tecnológica, administrativa y operativa, hacia el mes de mayo se presentará un cronograma al consejo asesor de política para la microempresa en este sentido.
- La Corporación para el Desarrollo de las Microempresas presentará en el mes de mayo el primer informe agregado por usuario sobre los servicios financieros (IFI-FINURBANO) y tecnológicos (Corporación y Sena) a través del SINFO - PNM. Este producto requiere la previa implantación del sistema en todas las entidades ejecutoras.
- El Ministerio de Desarrollo Económico en coordinación con la Corporación para el Desarrollo de las Microempresas, reorientarán el Programa Nacional de Servicios Tecnológicos determinando mecanismos alternativos y flexibles, que se deberán

concretar en el ajuste de los reglamentos de adjudicación de los recursos y el desarrollo de manuales técnicos para la calificación de la calidad, viabilidad y pertinencia de los proyectos que se presenten.

- Colciencias presentará al Consejo Asesor de política para la Microempresa, una propuesta para articular los centros de desarrollo productivo al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.
- El Sena en coordinación con la Corporación para el Desarrollo de las Microempresas presentará al Consejo Asesor de Política para la Microempresa un plan de capacitación de capacitadores para las entidades ejecutoras a más tardar para el mes de marzo de 1998. Igualmente, en su programa de atención a las microempresas ampliará su cobertura en por lo menos un 30% sobre la ejecución del año 1997, que representarán para el año 1998 al rededor de 5.100 microempresas<sup>7</sup>.
- El Ministerio de Hacienda gestionará con el Fondo Nacional de Garantías y las entidades interesadas en el tema de garantías la formulación de un proyecto de Ley, que dicte las disposiciones sobre la creación, organización y funcionamiento de entidades afianzadoras en el país, para ser presentado ante el Congreso de la República a su consideración.
- Se aplicará en el mes de Marzo la segunda medición para la evaluación de impacto de los programas del PNM, para lo cual el Departamento Nacional de Planeación concertará con las entidades interesadas la cofinanciación de dicho estudio.

---

<sup>7</sup> El Sena atendió para el año 1995 a 3.260 microempresas, para el año 1996 a 3.932 y en lo corrido de 1.997 ha atendido 2.137.