

Marta Luz Henao Vallejo  
Oliva Sierra García  
*Centro de Investigaciones Económicas -CIE-*  
*Facultad de Ciencias Económicas*  
*Universidad de Antioquia*

### **El sector informal en Colombia: realizaciones y posibilidades**

*Lecturas de Economía* No. 22. Medellín, enero-abril de 1987. pp. 73-131

● **Resumen.** En este artículo se muestra, como a pesar de los avances conceptuales respecto al sector informal consignados en los distintos planes de desarrollo, la política estatal (con excepción de la labor del Servicio Nacional de Aprendizaje -Sena-) no ha dado el apoyo que dicho sector merece. Dicha carencia ha sido suplida de manera parcial por el sector "solidario" de la economía, más concretamente por las fundaciones privadas. Con base en una información limitada se establece la evaluación fragmentaria de algunos resultados de la acción de los programas de microempresas (crédito, capacitación, empleo, etc). Asimismo, se muestra -sin demeritar su importante papel- la ínfima cobertura del Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa (1984). Finalmente, se plantea la necesidad de desarrollar políticas específicas -esto es, que tengan en cuenta la diversidad de actividades del sector- dentro de un marco sectorial que ponga especial énfasis en los problemas de demanda y de comercialización.

● **Abstract.** This article shows that with the exception of Sena (the National Apprentice Service) government policy has not provided the informal sector of the economy with the assistance of deserves. Aid has been more forthcoming from the non-profit sector and especially from the private foundations. The article demonstrates, using partial information derived from the microenterprise projects, that the 1984 national plan for the development of small enterprises had minimal impact. Finally a case is made for the development of targetted policies within a general framework which place special emphasis on demand and on commercialization.

Introducción, 75. I. Principales líneas de la política estatal, 77. II. Los programas de microempresas, 86. III. Políticas para el sector informal urbano: ¿qué hacer? 108.

## Introducción

**N**os proponemos en este trabajo dar cuenta de cuál ha sido la trayectoria de la política del Estado colombiano con respecto al sector informal en las tres últimas décadas y, además, señalar cuáles deberían ser los lineamientos de una política en este campo. Estas tesis se basan en el estudio sobre el sector informal realizado para la Misión Chenery por parte del Centro de Investigaciones Económicas –CIE– de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia<sup>1</sup>.

Las políticas en esta materia, consignadas en los diferentes planes de desarrollo, tal como lo esbozamos a continuación y desarrollaremos en las páginas siguientes, han estado en gran parte determinadas por los avances teóricos acerca de la naturaleza y funcionamiento de las pequeñas unidades económicas. En la década de 1960 y en los inicios de la siguiente se concibió al sector informal, por parte de los responsables de la política económica, como un sector "marginal": conjunto de actividades de baja productividad, saco de subempleo, refugio para la gran masa de migrantes de bajo nivel educativo excluidos de los beneficios de la economía capitalista y cuya recuperación se centraba en la creación de empleos alternativos. A mediados de la década de 1970 se empieza a tomar conciencia de la magnitud colosal

del fenómeno de la economía informal y de la imposibilidad de su absorción plena por el sector moderno. Si bien es cierto que los planes de desarrollo avanzan en el diagnóstico, al superar en parte el enfoque dualista sobre la economía informal, no logran desarrollar una política efectiva. A partir de 1984 se crea el Plan Nacional de Microempresas, con la finalidad de respaldar y coordinar la labor que venían realizando, desde años atrás, las fundaciones privadas y el Servicio Nacional de Aprendizaje –Sena–. No obstante las limitaciones y la escasa cobertura del Plan, este es un paso importante en la concepción de una estrategia estatal de apoyo al sector informal en el futuro.

El diseño, por parte del Estado, de tal estrategia debería tener muy en cuenta el diagnóstico sobre el sector informal contenido en la investigación realizada por el Centro de Investigaciones Económicas –CIE– de la Universidad de Antioquia. Entre sus principales conclusiones señalaremos a continuación las de mayores implicaciones políticas.

En primer lugar, la economía informal no es un conjunto homogéneo puesto que en ella existen componentes claramente diferenciables. Uno de ellos, el precario, carece de medios materiales y de calificación, sus ingresos difícilmente permiten la supervivencia de las personas que allí trabajan. El otro, potencialmente eficaz aunque en promedio sus ingresos son modestos, atiende una demanda de bienes y servicios –en lo fundamental de consumo– bastante importante, que permite que el empleo generado allí sea una alternativa frente al trabajo asalariado en el sector moderno. Para el primer componente es necesaria una estrategia de corto plazo, de tolerancia y apoyo frente a la pobreza y, a más largo plazo, de creación de empleos alternativos. Para el segundo, tanto una política macroeconómica de redistribución del ingreso, de tal forma que se fortalezca la demanda por sus bienes y servicios, como también una política diferenciada que tenga en cuenta las diversas problemáticas sectoriales que enfrentan las pequeñas unidades.

En segundo lugar, una de las características claves del sector informal es su desconexión, jurídico-política, de las reglas del Estado: urbanísticas, laborales, etc. Estas normas han sido diseñadas para la economía moderna y su acatamiento por parte de las pequeñas unidades podría significarles su ruina. En consecuencia, el Estado debe tomar conciencia de la necesidad de establecer una normatividad acorde con las características de las pequeñas unidades, tendientes a "formalizar lo informal".

## I. Principales líneas de la política estatal

### A. La década de 1960: inicio de una política de apoyo a la pequeña y mediana industria

A comienzos de la década de 1960, los encargados de la política económica comienzan a preocuparse seriamente por el papel que podrían jugar las pequeñas unidades en el contexto de una rápida urbanización y desempleo creciente. En 1960, empieza a funcionar Artesanías de Colombia, entidad creada en diciembre de 1959 y adscrita al Ministerio de Fomento —hoy Ministerio de Desarrollo Económico—, con el objeto de promover y desarrollar la industria artesanal. Para tal efecto, crea cuatro centros artesanales que, localizados en las regiones de mayor desarrollo de la misma<sup>2</sup>, suministran insumos, funcionan como centros de acopio, ofrecen crédito y capacitan a los nuevos artesanos. Adicionalmente, Artesanías de Colombia se ha encargado de la comercialización de los productos de los artesanos, tanto en Colombia como en el exterior. Sin embargo, sin demeritar la labor de esta entidad, podemos afirmar que es, aún en 1987, un programa marginal de apoyo al artesanado colombiano y que no ha logrado darle un impulso significativo (véase Cuadro 1).

En 1961, el Banco Popular, asesorado por un equipo de investigadores de *Stanford Research Institute*<sup>3</sup>, examinó el papel de la pequeña y mediana industria en la generación de empleo y formuló algunas políticas de apoyo para las mismas. Se incluyeron explícitamente las empresas de menos de diez trabajadores, pero bajo un fuerte criterio de selección (sólo uno de cada quince "propietarios-gerentes", incluidos en una muestra, cumple los requisitos en cuanto a potencial de desarrollo). Sus recomendaciones se plasmaron en una serie de programas específicos durante la década de 1960.

En 1964 se inicia el programa de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero destinado a financiar la pequeña y mediana producción agroindustrial y minera en zonas rurales y poblaciones menores de 100.000 habitantes. Como puede observarse en el Cuadro 2, éste ha sido realmente marginal, tanto en términos del monto de crédito concedido como en la proporción del crédito total destinado a la industria.

En 1967 se funda la Corporación Financiera Popular, con el objeto de apoyar "la creación de empleos en el sector de firmas muy pequeñas con potencial de crecimiento y situaciones financieras sólidas"<sup>4</sup>. Sin embargo, las

Cuadro 1 Artesanías de Colombia: créditos aprobados mediante el Programa BID. 1980 – 1985

Año	Número de créditos	Valor real del crédito (pesos de 1985*)	Incremento del crédito (porcentaje)	Valor del crédito promedio (pesos de 1985)
1980	97	11.173.205		115.188
1981	159	19.683.315	76.1	123.794
1982	178	22.194.966	12.8	124.690
1983	218	25.476.202	14.8	116.863
1984	210	24.678.402	-3.1	117.516
1985	469	32.588.000	32.1	69.484

\* Deflectado por el Índice de Precios al Consumidor para obreros (año base: 1985).

Fuente: Artesanías de Colombia. "Estadísticas (tabuladas)". Cálculos nuestros.

cifras presentadas por la Corporación demuestran que no solamente la cobertura ha sido baja –en términos del número de créditos otorgados y la participación en el crédito total–, sino que el valor medio del crédito es bastante alto, negando así su propósito inicial de atención a las industrias "muy pequeñas" (véase Cuadro 3).

En 1968 se crea el Fondo Financiero Industrial –FFI– con un doble objetivo: irrigar crédito hacia la pequeña y mediana industria y descentralizar la actividad industrial por fuera de las grandes capitales. Sin embargo, en la práctica, se hizo mayor énfasis en la mediana industria (el crédito medio ha sido siempre muy alto) y se fracasó en la descentralización: el porcentaje de los recursos colocados en los cuatro Departamentos más industrializados<sup>5</sup> fue superior al 66% del total (véase Cuadro 4).

En síntesis, aunque la prioridad estaba por el lado de la creación de empleos alternativos en el sector moderno, el decenio de 1960 vió surgir los primeros intentos de un apoyo selectivo a las pequeñas unidades como generadoras de empleo y freno a la migración (de ahí el énfasis en la descentralización). Dejando de lado su mínima cobertura y el proceso descentralista, esta concepción adolecía de dos fallas protuberantes: de un

Cuadro 2 Caja de Crédito Agrario: préstamos concedidos a la artesanía y a la pequeña industria. 1976 – 1985

Año	Préstamos nuevos a la pequeña industria y artesanía (millones de pesos de 1985)*	Incremento real de los préstamos (porcentaje)	Préstamos nuevos a la pequeña industria y artesanía** (porcentaje)
1976	1.077	–	0.49
1977	1.214	12.7	0.49
1978	856	–29.5	0.32
1979	1.027	20.0	0.41
1980	1.060	3.3	0.37
1981	1.885	77.8	–
1982	1.325	–29.7	0.72
1983	1.753	32.3	1.05
1984	2.871	63.8	2.40
1985	3.437	19.7	–

\* Deflectado por el Índice de Precios al Consumidor para obreros (año base: 1985).

\*\* Incluye bancos comerciales, corporaciones financieras y Caja de Crédito Agrario.

Fuente: Caja de Crédito Agrario. "Estadísticas (tabauladas)"; Chica, Ricardo "La financiación de la inversión en la industria manufacturera colombiana". *Desarrollo y Sociedad*. No. 15 – 16. Bogotá, septiembre de 1984 – mayo de 1985. p. 213.

lado, su énfasis unilateral en el sector industrial, único en el que las pequeñas unidades podían cumplir un papel positivo y funcional –en el comercio y los servicios serían apenas una expresión del subempleo–; de otro, se mezclan indiscriminadamente las pequeñas y medianas unidades, que, sin embargo, poseen una naturaleza distinta. Rasero igual para entidades desiguales: ello condujo a que el crédito fuera absorbido por las empresas medianas. Las más pequeñas continuaron marginadas del crédito institucional, tanto público como privado.

## B. El período 1968–1986: inicio y relativa consolidación de las políticas encaminadas a la protección y desarrollo del sector informal urbano

A finales del decenio de 1960 la Organización Internacional del Trabajo –OIT– envía a Colombia una misión presidida por el experto Dudley Seers para estudiar el problema del desempleo y subempleo urbano<sup>6</sup>. Una de sus conclusiones fue que el desempleo existente en Colombia era de tipo estructural. Un sistema incapaz de absorber una oferta de fuerza de trabajo que crecía rápidamente: altas tasas de natalidad y fuerte migración rural-urbana. La estrategia propuesta consistía en impulsar un vigoroso

Cuadro 3 Corporación Financiera Popular: créditos aprobados. 1968–1985

Año	Número de créditos	Valor real de los créditos en millones de pesos de 1985 (1)	Incremento real del crédito (porcentaje)	Valor promedio del crédito en millones de pesos de 1985	Créditos aprobados por la Corporación Financiera Popular/crédito nuevo concedido a la industria (2)
1968	67	520.81	–	7.77	s.d.
1969	285	1.472.47	182.72	5.17	s.d.
1970	421	2.184.55	48.36	5.19	1.09
1971	954	3.862.12	76.79	4.05	2.24
1972	756	3.148.29	–18.48	4.16	1.84
1973	1.066	3.607.49	14.59	3.38	1.87
1974	1.325	3.195.42	–11.42	2.41	1.73
1975	1.825	3.764.28	17.80	2.06	1.75
1976	2.004	5.125.16	36.15	2.56	2.44

## Continuación cuadro 3

1977	1.784	5.168.50	0.85	2.90	2.03
1978	1.927	4.693.43	-9.19	2.44	1.75
1979	1.960	4.414.74	-5.94	2.25	1.76
1980	2.011	5.576.44	26.31	2.77	1.92
1981	2.088	6.735.18	20.78	3.23	n.d.
1982	3.153	7.633.11	13.33	2.42	3.99
1983	3.009	6.187.57	-18.94	2.06	3.60
1984	2.798	5.446.21	-11.98	1.95	3.09
1985	2886	5.406.60	-0.73	1.87	n.d.

1 Deflectado por el Índice de Precios al por mayor. Año base: 1985

2 Incluye bancos comerciales, corporaciones financieras y Caja de Crédito Agrario

Fuente: Cálculos nuestros con base en: tabulados suministrados por la Corporación Financiera Popular y la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero.

Para obtener el crédito nuevo concedido a la industria entre 1970 y 1980 se utilizó como fuente: Chica, Ricardo. "La financiación de la inversión en la industria manufacturera colombiana: 1970 - 1980". *Desarrollo y Sociedad*, Nos. 15-16, septiembre de 1984-, marzo de 1985. p. 213. Entre 1980 y 1982 la *Revista del Banco de la República*, No. 698. Bogotá, diciembre de 1985 y tabulados suministrados por la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero.

crecimiento de la economía acompañado de una desaceleración de la productividad por hombre ocupado, mediante la utilización de tecnología más intensivas en mano de obra. Se promueve explícitamente el apoyo a la artesanía y a la pequeña industria, dado que poseen una alta relación empleo-producto.

Luego aparece el *Plan de desarrollo económico y social. 1970-1973*<sup>7</sup>, con diagnóstico bastante similar al de la Organización Internacional del Trabajo. Se insiste en las bondades de financiar la artesanía y la pequeña industria, que además de poseer una elevada relación empleo-producto, tienen una alta demanda de insumos nacionales y menores requerimientos de calificación de la mano de obra. Adicionalmente, se encomienda al Servicio Nacional de Aprendizaje -Sena- la capacitación de "la población marginal", como mecanismo para lograr su incorporación al mercado de trabajo y el otorgamiento de asistencia técnica, ligada al crédito, para la pequeña y

mediana industria. Se crea así en el Sena el Programa de Promoción Profesional Popular Urbana –PPPU–, que tenía como objetivo "la capacitación de la población que incluye factores técnicos, humanos y sociales que hagan posible la promoción integral de las personas"<sup>8</sup>.

Este programa se limita a implantar en los barrios populares –que solicitan capacitación para su población marginal– talleres de enseñanza trasponiendo mecánicamente la formación impartida en los talleres del Sena al sector formal. A pesar de que el número de personas capacitadas no era despreciable (véase el Cuadro 5) no se tenía ninguna garantía de la vinculación efectiva de estas personas al mercado laboral.

A mediados de la década de 1970 el Sena se da cuenta de que "la capacitación técnica no era suficiente y que era necesario crear fuentes de

**Cuadro 4 Fondo Financiero Industrial: créditos aprobados. 1969-1985**

Año	Número de créditos	Valor real de los créditos en millones de pesos de 1985*	Incremento real del crédito total (porcentaje)	Valor promedio del crédito en millones de pesos de 1985	Créditos aprobados por el Fondo Financiero Industrial/ créditos concedidos a la industria	Créditos colocados en las cuatro zonas industriales**
1969	427	4.199.32	–	9.83	s.d.	s.d.
1970	574	5.007.33	19.25	8.72	2.51	s.d.
1971	1.107	5.535.85	10.55	5.00	3.19	s.d.
1972	953	5.469.25	–1.20	5.74	3.21	79.3***
1973	1.162	7.619.30	39.31	6.56	3.96	80.5
1974	1.111	7.483.61	–1.78	6.74	4.07	81.4
1975	1.119	4.460.30	–40.40	3.99	2.17	s.d.
1976	1.140	5.442.45	22.02	4.77	2.59	74.1

## Continuación cuadro 4

1977	1.765	9.497.93	74.52	5.38	3.73	70.7
1978	2.101	10.262.13	8.05	4.88	3.82	s.d.
1979	1.948	9.131.16	-11.02	4.69	3.64	79.2
1980	1.624	6.168.99	-32.44	3.80	2.12	70.0
1981	1.251	4.847.95	-21.41	3.88	s.d.	70.0
1982	1.411	7.014.47	44.69	4.97	3.67	73.6
1983	s.d.	6.524.84	-6.98	s.d.	3.80	72.9
1984	1.534	5.886.83	-9.78	3.84	3.35	66.8
1985	1.489	3.000.39	-49.00	2.02	s.d.	s.d.

\* Deflectado por el Índice de Precios al por mayor. Año base: 1985

\*\* Cundinamarca, Valle, Antioquia y Atlántico.

\*\*\* Promedio 1969 - 1972

Fuente: Cálculos nuestros con base en las estadísticas del Banco de la República.

empleo<sup>9</sup> e impulsar entonces las "empresas de trabajadores". De esta manera, con el apoyo de la Fundación para el Desarrollo de las Clases Marginales -Fundeciam- y la Corporación Financiera Popular se conformaron "indiscriminadamente grupos para los que no se garantizó la viabilidad económica, social y técnica"<sup>10</sup>. Sin embargo, el Sena continuó con esta estrategia y, en 1977, firmó con el Gobierno de Holanda el Programa Móvil Urbano y Rural -PMUR- que tenía como objetivo "la promoción y establecimiento de formas asociativas urbanas y rurales". Este proyecto falló no sólo por la falta de apoyo financiero sino por la imposibilidad de que, en un medio como el nuestro, puedan darse el cotrabajo y la copropiedad<sup>11</sup>. En 1978 se incorpora al programa de Promoción Profesional Popular Urbana -PPPU-, la metodología de Capacitación Empresarial Social Urbana -CESU-, donde ya no sólo se trata de que los desempleados -mediante capacitación- generen su propio puesto de trabajo, sino que se dé un apoyo técnico a las "pequeñísimas unidades económicas" -vale decir, microempresas- establecidas en actividades dinámicas. Finalmente, como última etapa, el Sena entra a participar activamente en el Plan Nacional de Desarrollo de la Microempresa, que será analizado más adelante.

**Cuadro 5 Programa de Promoción Profesional Popular –P.P.P.U.– del Sena: población capacitada y cursos dictados. 1970 – 1985**

Año	Número de pesonas capacitadas	Número de cursos dictados
1970	2.793	204
1971	5.914	203
1972	4.274	155
1973	3.687	155
1974	3.763	167
1975	3.153	123
1976	6.196	257
1977	9.772	430
1978	7.941	377
1979	8.735	416
1980	9.881	443
1981	7.246	352
1982	6.759	359
1983	6.052	312
1984	7.730	324
1985	7.588	493
Total	101.484	4.770

Fuente: Sena. "Tabulados".

En 1972 aparece el plan de desarrollo de *Las cuatro estrategias*<sup>12</sup>. Según este Plan, el desempleo y el subempleo son atribuidos a la insuficiencia de la demanda efectiva y a la defectuosa movilidad de la mano de obra. "El empleo tiene que ver con la movilidad y con la demanda y no con el monto del capital por trabajador"<sup>13</sup>.

Se trataba entonces de impulsar un sector líder, la construcción, reactivando así la demanda agregada y generando empleo –de baja exigencia en calificación– para los desempleados y subempleados urbanos, que en su mayoría eran migrantes poco calificados.

En síntesis, el Plan pretendía trabajar no solamente al margen suministrando empleo para los aumentos anuales en la fuerza laboral, sino también dentro del margen ofreciendo mejor empleo para quienes se ocupan de actividades de baja remuneración, a fin de disminuir considerablemente el dualismo<sup>14</sup>.

Con el plan de desarrollo *Para cerrar la brecha*<sup>15</sup> se da el primer gran paso de apoyo al sector informal. Se crea el programa de Desarrollo Rural Integrado -DRI- para el sector informal rural. Sin embargo, a nivel urbano, se limita a continuar con la política de apoyo crediticio a la pequeña y mediana industria, descartando, como se había hecho hasta entonces, las pequeñas unidades y los servicios. Tiene, pues, este Plan el gran mérito de concebir una política de apoyo -vía crédito y asistencia técnica- abriendo así las puertas para la formulación de un DRI -Desarrollo Rural Integrado- urbano, que aunque aún no ha alcanzado una maduración suficiente, a partir de 1984 se ha venido concretando paulatinamente en programas específicos de apoyo al sector informal urbano.

El *Plan de integración nacional. 1979-1982* -PIN-<sup>16</sup>, es el primero en hablar explícitamente del sector informal reconociendo abiertamente la gran magnitud del fenómeno en Colombia:

En la actualidad, aproximadamente un 40% de los empleos muestra una o más de las siguientes características: salario inferior al mínimo legal, largas jornadas laborales, ausencia de prestaciones y malas condiciones de trabajo. El empleo con estas características es asimilable al sector informal urbano<sup>17</sup>.

Adicionalmente, afirma que sería poco realista esperar que en el corto y mediano plazo los efectos del crecimiento económico sean suficientes para lograr la absorción completa del sector informal para el sector moderno de la economía. Por ello se ha considerado conveniente diseñar una política dirigida a fomentar y apoyar las actividades económicas viables del sector informal y a elevar la productividad de los trabajadores a él vinculados<sup>18</sup>.

Se plantea entonces una política de apoyo a las pequeñas unidades económicamente viables -vía crédito, asistencia técnica y administrativa- y se promueve, a la vez, la asociación de ellas para enfrentar el mercado y lograr su cobertura por la seguridad social. De otro lado, se crea el Fondo Nacional de Garantías con el objeto de facilitar el acceso al crédito a los empresarios de "muy pequeño" tamaño que no posean garantía hipotecaria.

No obstante, desde su inicio, este Fondo no ha dado un apoyo efectivo al sector informal puesto que, de un lado, exige que la empresa a avalar esté inscrita en la Cámara de Comercio –requisito que descarta un significativo número de industrias informales– y, adicionalmente, funciona a través de la Corporación Financiera Popular, entidad que, apenas en forma marginal, otorga créditos a la industria informal<sup>19</sup> (el crédito promedio para el período fue superior a \$2.5000.000 de 1985), además de descartar al respecto al comercio y los servicios.

El Plan de desarrollo *Cambio con equidad. 1983–1986*<sup>20</sup> define las microempresas como aquellas unidades industriales o de servicios que por el hecho de no figurar en los registros de la Cámara de Comercio, no tener acceso al crédito institucional y contar con débiles instrumentos de seguridad social a sus trabajadores, han sido ubicadas en el sector informal de la economía<sup>21</sup>.

Este Plan avanza de manera significativa en lo que al diagnóstico y política de apoyo a este sector se refiere, ya que revela

un claro entendimiento no sólo del peso relativo de las UPES [Unidades de pequeña escala]<sup>22</sup> –o microempresas–, sino de su papel como elemento integrado a una estructura económica heterogénea, además de que plantea la necesidad de darles un tratamiento específico dependiendo de la rama a la que pertenezcan<sup>23</sup>.

El Plan propone entonces una política de apoyo a las microempresas –vía capacitación y crédito institucional– que permita aumentar la productividad y los ingresos de las personas allí ocupadas y que, adicionalmente, genere nuevos puestos de trabajo en la economía.

Las ideas generales expuestas en el plan de desarrollo *Cambio con equidad* van a verse plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo de las Microempresas<sup>24</sup>, el cual ser analizado a continuación.

## II. Los programas de microempresas

Los programas de apoyo directo a las pequeñas unidades de producción –agrupadas hoy en día bajo el nombre de microempresas– que se inician en el país en la segunda mitad de la década anterior y se expanden a partir de la

actual, hay que decirlo, en lo fundamental no han sido obra del Estado colombiano. En este terreno el Estado ha operado con retraso y a la zaga de la iniciativa privada, como lo constata el plan *Cambio con equidad*: "un sector de la economía que no ha sido objeto de la atención que merece por parte del gobierno es el de las microempresas"<sup>25</sup>.

En Colombia, correspondió al sector "solidario" de la economía –y más específicamente, a las fundaciones privadas– emprender la organización de programas de "apoyo integral" orientados a las unidades de menor tamaño ante la carencia, por parte del Estado, de políticas claras y decididas y que fueran dirigidas a ese sector. Esta labor trataría de ser respaldada y coordinada por el Estado con posterioridad.

Retomando la experiencia de los programas microempresariales organizados desde 1972 en Bahía y en Recife, en Brasil, y con la asesoría directa de la agencia norteamericana AITEC<sup>26</sup>, la Fundación Carvajal inicia en 1976 su programa de Desarrollo de la Pequeña Empresa –Desap–. La divulgación de la acción pionera de la Fundación Carvajal y de los programas que después de 1970 se vienen extendiendo en varios países de América Latina<sup>27</sup>, ha servido de acicate en Colombia para que instituciones privadas –promovidas en su mayoría por grupos ligados a la gran industria– organizaran programas semejantes. Es forzoso, además, reconocer como móvil de éstos la preocupación manifiesta de sus gestores y promotores por los altos índices del desempleo urbano alcanzado en los últimos años. La labor emprendida por la mayor parte de estas fundaciones ha sido posible gracias a la asesoría de la AITEC y a la financiación y auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo –BID–. Pero, también, la Fundación Carvajal, conjuntamente con Projuventud, y con el apoyo financiero de la Caja Social de Ahorros y el Banco de la República, han promovido programas similares en Ibagué, Armenia, Neiva, Duitama, Sogamoso y Pasto<sup>28</sup>. La creación en 1984 del Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa ha sido un paso importante para establecer una política de concertación entre instituciones privadas y públicas tendientes al desarrollo y consideración del sector informal. Es un primer paso en la política estatal doblemente significativo: a nivel teórico se reconoce el papel económico positivo que pueden cumplir las pequeñas unidades (integradas –y no aisladas– a la estructura económica), y en el plano político significa la necesidad de una política estatal alternativa de apoyo a un sector que puede tener ventajas, en algunas ramas, frente a la organización moderna de la producción y de la distribución. Vale la pena detenernos un poco en el funcionamiento general del Plan, dado que su principal labor radica en la coordinación y planeación a nivel nacional, de las actividades de fomento microempresarial<sup>29</sup>.

La dirección general del Plan está a cargo del Departamento Nacional de Planeación. Sus funciones se ejercen a través de su organismo máximo: el Consejo Nacional Evaluador que está presidido por el Director del Plan, los representantes de las Fundaciones –ejecutoras de programas de microempresas–, del Sena, del Banco de la República, de la Corporación Financiera Popular, de la Caja Social de Ahorros y de la Fundación para la Educación Superior –FES–, que son los intermediarios del crédito. El Consejo Evaluador fija las políticas de corto y mediano plazo, realiza evaluaciones de las acciones de las fundaciones y el Sena, enmarcadas en el Plan. Una garantía importante de la eficacia de su trabajo la constituye el apoyo y asesoría de los siguientes comités:

*Comité técnico.* Conformado por representantes del Sena, del Departamento Nacional de Planeación y de las siguientes fundaciones: Carvajal, Compartir, Projuventud y Microempresas de Antioquia. Tiene bajo su cuidado el establecimiento de pautas mínimas metodológicas referentes a la capacitación (contenido y duración de los cursos, homogenización de los indicadores dentro del Sistema Nacional de Información de la Microempresa, etc.).

*Comités regionales.* Constituyen un apoyo logístico crucial para el Plan. A la vez que coordinan las diferentes entidades regionales, son las instancias ejecutoras de las decisiones que se discuten en el Consejo Evaluador –por ello al menos una de las entidades, miembro del Comité Regional, debe participar en dicho Consejo–. Como resultado de esta estructura organizativa se han abierto campos nuevos, como la constitución de la Promotora de Comercio Social –entidad sin ánimo de lucro– que a la vez que compra los productos a los microempresarios inscritos en Microempresas de Antioquia, sobre pedidos acordados con los grandes almacenes, establece contactos con los proveedores<sup>30</sup>.

Como aspectos positivos de la operación del Plan deben señalarse: el énfasis que se ha puesto en la necesidad de plantear soluciones –diferentes a la capacitación empresarial– a los problemas de comercialización, de asistencia técnica y régimen de legalización de la microempresa. También se cuenta con realizaciones tangibles en cuanto a las compras del Estado a las pequeñas empresas, que aunque siguen siendo hechos aislados, son ilustrativos de un campo donde hay posibilidades reales de ampliación del mercado para las microempresas. Entre estos casos se pueden mencionar: la reconstrucción de la Universidad del Cauca (en Popayán) por una agrupación de pequeños carpinteros, contratos establecidos con el Instituto Colombiano

de Construcciones Escolares –ICCE– para la construcción de escuelas, los contratos de compras celebrados en Buenaventura por parte de Colpuertos y la Flota Mercante Grancolombiana con microempresarios de la región<sup>31</sup>.

### **A. El funcionamiento de los programas de micro-empresas<sup>32</sup>**

La casi totalidad de los programas son financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo –BID– dentro de su Programa de Pequeños Proyectos, iniciados en 1978 con la finalidad de favorecer los estratos de la población de bajos ingresos. Mediante un convenio establecido entre las fundaciones ejecutoras de programas el BID pone a disposición de éstas montos de crédito de línea "blanda"<sup>33</sup> hasta por US\$500.000, destinados a constituir un fondo de crédito rotatorio para los microempresarios. Como contrapartida, las fundaciones deben emprender programas de capacitación y asistencia empresarial financiados, parcialmente, con doce puntos de diferencial de interés de lo pagado por el microempresario (23%) y el 1% cobrado por el BID –o sea 12% sobre los créditos otorgados–. También se financian, en parte, con pagos reducidos por concepto de cursos y asesorías. Pero en su mayor parte los costos de funcionamiento son cubiertos por los recursos propios de las fundaciones.

El objetivo general de los programas se enmarca en una estrategia microeconómica que busca superar las restricciones internas que limitan el desarrollo de las pequeñas unidades. En cuanto a los objetivos específicos se persiguen el incremento en la generación de empleo, el aumento en la producción y la productividad y, por ende, una mejora en el ingreso familiar de los productores. La acción emprendida por los programas comprende tanto la capacitación y asistencia empresarial como el otorgamiento de créditos.

### **B. Algunos comentarios sobre los objetivos y la metodología de los programas de microempresas**

Las críticas a los objetivos y aspectos metodológicos de los programas en cuestión de ninguna manera invalidan el merecido reconocimiento de la labor realizada por las fundaciones privadas. Si bien en términos de cobertura su significación económica es ínfima, como lo veremos más adelante, sus acciones han contribuido a tomar conciencia de la función económica y social de aquel sector que bajo condiciones adversas, por fuera del marco legal en la mayoría de los casos, ocupa más del 50% de la población trabajadora urbana en Colombia. Ello significa la superación de la

concepción que sólo ve en el sector informal la "organización socio-económica de la pobreza", necesitada meramente de una política asistencial que depende de la sensibilidad social del gobierno de turno. En fin, lo que nos preocupa no es tanto si lo "hecho vale", sino más bien si "algo distinto valdría más". Esbozaremos a continuación algunos comentarios críticos respecto a los actuales programas en el país<sup>34</sup>.

1. Con respecto a los objetivos y la metodología en general, en cuanto a su cubrimiento, en principio los programas se caracterizan por su vocación generalizante de apoyo a las pequeñas unidades en diversas actividades. Aunque han existido dudas respecto al apoyo a la actividad comercial, en la actualidad se ha acordado abrirle las puertas al pequeño comercio establecido, dejando aún al margen de esta asistencia a los vendedores ambulantes<sup>35</sup>.

De otra parte, los criterios de selección para el otorgamiento del crédito -dentro de la línea BID- implican la distinción entre unidades potencialmente eficaces y unidades no eficaces. En efecto, además de los condicionamientos referidos al valor de las ventas y del patrimonio, hasta el momento se ha exigido que la empresa tenga como mínimo dos años de funcionamiento, siendo éste un índice de una relativa eficacia, determinada básicamente por su permanencia en el mercado. ¿Qué hacer, entonces, con aquellas unidades de más reciente creación? La reducción de este plazo a un año, que parece ha sido ya aprobada, responde a esta inquietud. Un buen modelo que oriente la promoción de pequeñas unidades que están apenas en su fase de despegue, lo constituye el trabajo, en Medellín, de la corporación Actuar<sup>36</sup>. Pero si se trata de unidades ineficaces, en el sentido de que no generan los ingresos necesarios para la supervivencia en las condiciones medias de la economía -o, más familiarmente, si se trata de actividades de "rebusque"-, se requiere de una política asistencial tolerante, válida tan sólo como remedio en el corto plazo, porque en el mediano y largo plazo se precisa de políticas macroeconómicas que permitan su reubicación en otras actividades. Como un limitante del enfoque metodológico de los programas se ha señalado por parte de algunos investigadores, el hecho de que los criterios de selección se basen en factores estrictamente microeconómicos, poniendo especial énfasis en las restricciones internas que limitan el desarrollo de la microempresa.

Como estrategia alternativa, se propone complementar este enfoque individual con otro de tipo sectorial, que considere a la microempresa bajo una perspectiva que integre aquellos factores que inciden sobre las economías externas de la rama de actividad en la cual está inscrita<sup>37</sup>. Bajo esta

perspectiva, las acciones de apoyo a las pequeñas unidades no dependerán exclusivamente de las condiciones inherentes a su pequeño tamaño, sino también, y de manera importante, de factores externos determinados por la naturaleza y dinámica de la demanda, dentro de un cierto marco institucional y organizativo de acceso al mercado de factores y de productos<sup>38</sup>; éste es un campo aún inexplorado en el país, del cual sólo existen experiencias parciales, pero que, sin embargo, indican la posibilidad de desarrollos futuros en esa dirección<sup>39</sup>.

La generación de empleo como objetivo primordial se basa en la concepción ideológica de un desarrollo lineal de crecimiento permanente de las pequeñas unidades a lo largo del tiempo. Esta se desprende de la definición misma de microempresa. Al definirse de acuerdo a su tamaño, se desconocen las diferencias cualitativas respecto a las unidades de mayor escala, se admite que es posible el paso de lo "micro" a lo pequeño y, por qué no, al tamaño medio o grande. Se ignora así que las diferencias cualitativas, esto es, la forma técnica y social de producción, son determinantes de su naturaleza; por ejemplo, para el caso de la industria, lo "micro" equivale ante todo a un proceso artesanal caracterizado por el predominio de la cooperación simple, con división del trabajo en tareas específicas sólo entre oficios. La parcialización del trabajo dentro de un mismo oficio exige un tamaño de escala mayor, no el microempresarial<sup>40</sup>.

Aparentemente es factible que dentro de ciertos límites determinados por la tecnología, el número de trabajadores pueda crecer en las pequeñas unidades "micro": 1/ porque sea posible aumentar el empleo en aquellas unidades que tengan capital instalado ocioso —capacidad subutilizada de las instalaciones de la "maquinaria", etc.— con aumentos en el capital de trabajo; 2/ porque se pueda, al incrementar el capital fijo, aumentar también proporcionalmente el empleo —con rendimientos constantes de escala—, pero a partir de cierto tamaño de escala no puede seguir creciendo sin cambiar la tecnología. Ello implica un "salto" que desbordaría la naturaleza y carácter de la microempresa, puesto que implica la separación entre el trabajo de ejecución y el de dirección.

En síntesis: no parece lógico presuponer que se puedan mantener tasas de crecimiento en el empleo en forma permanente. Aún cuando se constate en algunos programas una relación positiva entre el crédito y el empleo, no hay evidencia de que el incremento en éste último se siga dando a través del tiempo<sup>41</sup>.

Otros estudios, específicamente el del Sena-CIID, sobre pequeñas unidades en Bogotá y la evaluación del Programa Actuar<sup>42</sup>, confirman que no parece factible que, indiscriminadamente, las microempresas estén en capacidad de incrementar el número de trabajadores. Y que tan sólo aquellos establecimientos de mayor tamaño –pero que son la minoría– estarían en condiciones de generar empleo en cada unidad. Pero aún si así fuera,

muy probablemente la pequeña empresa industrial constituiría una meta final, porque las condiciones tecnológicas impiden proseguir sobre una senda continua de crecimiento; el paso a escalas mayores implica saltos tecnológicos que requieren masas de capital muchas veces superiores a las normales en aquéllas<sup>43</sup>.

Según lo anterior, la tarea de generar empleo en el sector informal reposaría, más bien, sobre la proliferación de los pequeños negocios, es decir, sobre la vía extensiva. Por tanto, el objetivo debería situarse –permitiendo que aprovechen las ventajas inherentes a su tamaño– y, en segundo lugar, en aumentos en el empleo en el corto plazo –hasta un cierto tope– en aquellas ramas de mayor potencialidad en términos de dinamismo de la demanda y de condiciones tecnológicas, con coeficientes de empleo relativamente elevados y que gozan de ciertas ventajas respecto a las unidades modernas.

2. En cuanto a los instrumentos, la estrategia básica de promoción ha estado centrada en tres componentes: capacitación, asesoría empresarial y atención crediticia. Recientemente han dirigido sus esfuerzos a atacar los problemas de comercialización con la colaboración de otras instituciones<sup>44</sup>. Por sí misma, la capacitación administrativa no es suficiente, no basta por sí sola, es necesaria sí, y solo si, se acompaña de otras estrategias que superen las limitaciones provenientes de su entorno sectorial, esto es: articulación de la microempresa al interior de la rama, con el mercado y, en general, con otras ramas de la actividad económica.

Como una crítica referente a los instrumentos retomaremos la siguiente "queja":

Por ello más que intentar graduar a los microempresarios de microempresarios que llevan varios años en el ejercicio de su actividad, es necesario ejecutar políticas que sean mucho más eficientes en la incorporación del progreso técnico, en el mejoramiento general de las condiciones productivas, y buscar soluciones, vía colectivización de algunas actividades administrativas y de mercados, que le permitan al pequeño

empresario, ser eficiente en lo que debe ser eficiente, en el mismo proceso productivo<sup>45</sup>.

Por eso, la ubicación de los programas dentro de marcos sectoriales debería transformar la concepción de los programas de capitalización y asistencia empresarial, de asesoría técnica y seguimiento post-crédito, instancias que adolecen hoy de graves fallas entre las cuales mencionaremos las siguientes:

- Es necesario en un futuro que la capitalización en los aspectos mencionados se imparta, en forma específica, según ramas de actividad. La conformación de grupos homogéneos de zapateros, confeccionistas, ebanistas, etc. permitiría abordar en forma colectiva problemas comunes al grupo. Esta tarea debería hacerse conforme está formulado en el Plan Nacional de la Microempresa, con la participación decidida del Sena, entidad que tiene experiencias positivas basadas en esta metodología.
- Asimismo la capacitación integral (en especial, la técnica) se requiere para que una vez establecidas formas colectivas y organizadas de comercialización se pueda asegurar el cumplimiento en los pedidos, en los plazos, en la calidad y el diseño exigidos.
- En síntesis, en vez del esquema actual, puramente microeconómico -"usted sabe su oficio" más "creemos que puede vender" más "crédito y asistencia empresarial"- se pasaría a un esquema diferente (primero mesoeconómico y luego microeconómico): "incidimos en el contexto sectorial (apertura de mercado, organización de la comercialización de insumos y productos, solución de problemas institucionales, cooperación de unidades de diversos tamaños, etc.)" más "usted sabe su oficio" más "asistencia empresarial técnica y organizativa, y crédito"<sup>46</sup>.

## **C. Realizaciones de los programas de microempresas**

### **1. Aspectos globales**

Las limitaciones de la información estadística no permiten una evaluación global del impacto socioeconómico de los problemas y sólo posibilitan análisis fragmentarios de algunos resultados. Los esfuerzos del Plan Nacional de Microempresas por allegar estadísticas confiables y significativas no han producido aún todos sus frutos. Por otra parte, algunas evaluaciones realizadas para programas particulares arrojan evidencia

parcial –a veces contradictoria– sobre la generación de empleo, que sintetizaremos también brevemente.

La primera constatación (véase Cuadro 6) es la proliferación de programas a lo largo y ancho del país: en un lapso de sólo cinco años –de 1980 a junio 1985– se han establecido 21 sedes en 19 ciudades, atendidas por 13 fundaciones<sup>47</sup>. (Sólo Desap había iniciado labores antes de 1980). Sus principales logros, hasta junio de 1985, se traducen en términos cuantitativos así: 10.625 microempresas capacitadas, 3585 créditos otorgados a favor de 3.012 microempresas; de un valor medio de \$129.673 de 1985 (véase Cuadro 6).

Faltan datos intertemporales para estas variables (sólo se tiene información anual para 1984 y 1985). Pero con base en las cifras consolidadas del Banco Interamericano de Desarrollo a 30 de junio de 1985 es posible ofrecer una idea parcial de su dinamismo, pues conociendo la fecha de iniciación de cada programa puede determinarse la evolución de las variables atribuibles a la expansión en el número de éstos: suma de los promedios anuales (hasta junio de 1985) para los programas existentes en cada año<sup>48</sup>.

El Gráfico 1 muestra que las acciones referidas al crédito (número y volumen total de créditos anuales a pesos de 1985 y número de microempresas beneficiadas) se han ampliado considerablemente entre 1980 y 1984, como fruto de la expansión de nuevos programas, aunque su tasa de crecimiento ha cedido progresivamente (aparecen muchos nuevos, es cierto, pero de menor envergadura inicial). Las tasas de crecimiento serían mayores si se considerara el efecto del crecimiento interno de cada programa.

Dada la estrecha relación entre las distintas variables referidas al crédito no se presentan diferencias significativas en su evolución y podemos restringir el análisis al sólo caso del número de créditos: el mayor crecimiento de su promedio anual se registra entre 1980 y 1981, al multiplicarse por cuatro y pasar de 152 a 550 créditos. Esto se explica por la aparición de dos programas: Microempresas de Antioquia (en Medellín) y Compartir (en Bogotá), de magnitudes muy significativas. Para 1983 y 1984 el promedio anual se sitúa en 980 y 1.194 créditos. La tasa de crecimiento del mismo cae: los nuevos programas que se crean tienen una magnitud menor (expresada en sus promedios anuales) frente a los establecimientos en los primeros años<sup>49</sup>.

Cuadro 6 Colombia: evaluación de las acciones referidas al crédito

Programas	Fecha inicio	Meses programa (tj)	Número de créditos otorgados (Vj)	Número de créditos promedio por año (vj)	Número de créditos promedio acumulados (V)	Valor del crédito (pesos de 1985)* (Vj)	Valor del crédito promedio	Valor del crédito acumulado	Número de microempresas beneficiadas (Vj)
							anual (pesos de 1985)* (Vj)	anual (pesos de 1985)* (V)	
1. Desap. Carvajal Cali	Junio 1980	61	774	152	152	151.517.375	29.806.697	29.806.697	533
2. Microempresas de Antioquia. Medellín	Mayo 1981	49	777	190		146.697.532	35.925.926		646
3. Compartir Bogotá	Octubre 1981	45	779	208	550	120.504.520	32.134.539	97.867.162	693
4. Fundesan Bucaramanga	Julio 1982	36	225	75	625	53.601.823	17.867.274	115.734.436	211
5. Corpocaldas Manizales	Enero 1983	30	246	98		42.225.000	16.890.000		224
6. Corpocauca Popayán	Mayo 1983	26	220	102		50.994.570	23.535.955		215
7. Fundación Carlos Sarmiento Tulúa	Mayo 1983	26	121	56		15.712.767	7.252.046		95
8. Projuventud Ibagüé	Julio 1983	24	124	62		23.522.562	11.761.281		122

## Continuación cuadro 6

Programas	Fecha inicio	Meses programa (tj)	Número de créditos otorgados (Vj)	Número de créditos promedio por año (vj)	Número de créditos promedio acumulados (V)	Valor del crédito (pesos de 1985)* (Vj)	Valor del crédito promedio anual (pesos de 1985)* (Vj)	Valor del crédito acumulado anual (pesos de 1985)* (V)	Número de microempresas beneficiadas (Vj)
9. Projuventud Neiva	Diciembre 1983	19	58	37	980	12.769.996	8.065.242	182.238.960	65
10. Fundación Carlos Sarmiento Cartagena	Marzo 1984	16	68	51		8.009.520	6.007.140		61
11. Projuventud Bogotá	Abril 1984	15	31	25		7.096.756	5.677.405		30
12. Fundación Barranquilla	Mayo 1984	14	120	103		20.554.004	17.617.718		75
13. Fundación Carlos Sarmiento Buga	Agosto 1984	11	33	36	1194	4.389.289	4.788.315	217.329.537	33
14. Fundelpa Buenaventura	Mayo 1985	2	9	54	1248	1.569.785	9.418.709	226.748.245	9
<b>Total</b>		<b>61</b>	<b>3585</b>	<b>705</b>		<b>659.169.690</b>	<b>129.672.726</b>		<b>3012</b>

Metodología: tj = Meses de existencia del programa

Vj = Valor de cada variable acumulada a junio de 1985 para el programa j

vj = Valor del promedio anual de cada variable en el programa j.  $v_j = (V_j/t_j) * 12$

V = Valor promedio de cada variable acumulada cada año  $V = v_j$  en cada año.

\* Se hizo la conversión de dólares a pesos tomando US\$ 1 = \$ 140.75 (Tasa de cambio promedio de junio de 1985, según Banco de la República).

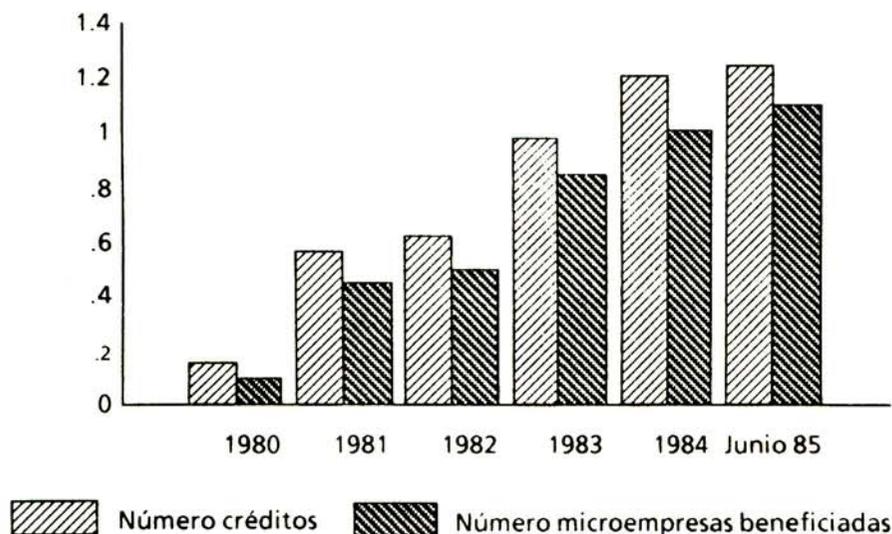
Fuente "Informe BID: Programas de pequeños proyectos-microempresas. Situación a 30 de junio de 1985"

Para 1984 y 1985 se cuenta con datos reales (ya no estimados) que permiten una comparación efectiva (véase Cuadro 7). El número de créditos se amplía en un 42.5%, lo cual se debió no tanto a la multiplicación de nuevos programas, como a la expansión de las actividades de los ya establecidos<sup>50</sup>.

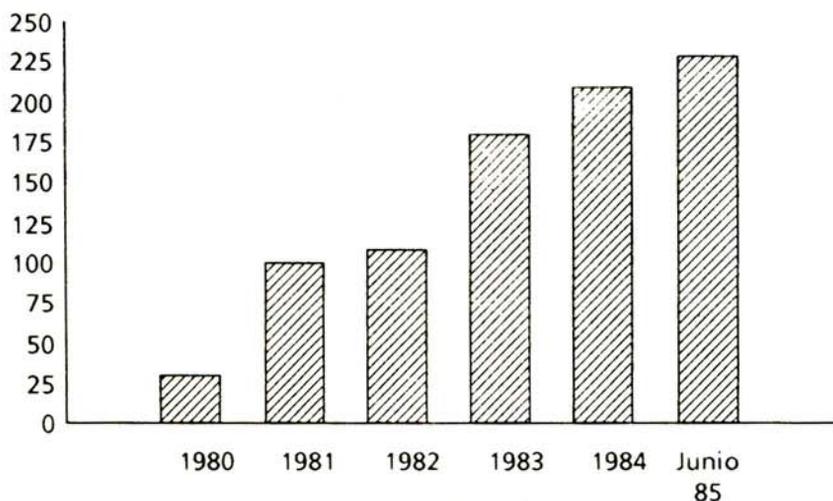
## 2. Indicadores sobre la participación en las diferentes etapas del Programa

En el Cuadro 8 puede verse como la participación de los microempresarios censados o registrados decrece a medida que se avanza en la secuencia del Programa: así, en la primera fase –denominada "montajes de contabilidad" acompañados con cursos– participan, en promedio, el 61.2%; en la segunda –de capacitación para quienes han recibido el ciclo básico– se sitúan en promedio el 43.7% de los censados, y en la última fase –trámite y entrega del crédito– sólo participan el 12.4%, en promedio. En general, esta participación tiende a ser mayor en los programas más antiguos. Quizá ello se deba a una mayor eficacia en cuanto al cubrimiento y desarrollo de estas a lo largo del tiempo –datos para algunos de ellos parecen confirmarlo– o bien a

Gráfico 5 a. Número de créditos y de microempresas beneficiadas atribuible al incremento en número de programas. 1980 – junio de 1985



b. Crédito real promedio anual acumulado atribuible al incremento en el número de programas



Fuente: Cuadro 6

una política más activa de promoción en aquellos más recientes, lo que se traduce en una mayor presión de los registrados.

En especial, llama la atención el reducido cubrimiento del crédito: 12.3% respecto al número de microempresas censadas y 28.3% de las capacitadas. ¿Se debe a un déficit en los recursos crediticios o a una baja capacidad de gestión de los programas, o, por el contrario, al hecho de que la obtención del crédito no sea la necesidad primordial de sus participantes? Al respecto, sólo contamos con algunas evidencias particulares<sup>51</sup>.

Otro aspecto de interés es la reducida rotación de los créditos por microempresa, a juzgar por la alta relación entre el número de microempresas beneficiadas y el número de créditos: para aquellos programas que llevan mínimo tres años de funcionamiento el 81% de las entidades beneficiadas han recibido únicamente un crédito y sólo el 19% han recibido, en promedio, dos o más (lo que significa un promedio por microempresa de 1.2 créditos).

**Cuadro 7** Número y valor medio\* de créditos concedidos por los distintos programas de microempresas . 1984-1985 (miles de pesos de 1984)

Programas	1984		1985		1984 - 1985		Diciembre de 1985
	Valor medio	Número	Valor medio	Número	Variación de número	Variación porcentual del número	Número acumulado
1. Desap Carvajal Cali	124.4	156	126.6	362	206	132.1	1008
2. Micro-empresas de Antioquia	135.9	215	154.4	310	95	44.2	1016
3. Compartir Bogotá	130.4	227	187.8	205	-22	-9.7	849
4. Fundesan Bucaramanga	181.9	81	223.9	115	34	42.0	259
5. Corpocaldas Manizales	119.1	101	133.4	174	73	72.3	262
6. Corpocauca Popayán	177.9	169	118.0	90	-79	-46.8	259
7. Fundación Carlos Sarmiento Tulúa	94.9	57	96.3	71	14	24.6	168
8. Fundación Carlos Sarmiento Cartago	85.6	53	86.8	47	-6	-11.3	100
9. Fundación Carlos Sarmiento Buga	102.4	21	94.8	44	23	109.5	65
10. Projuventud Bogotá	237.3	116	232.7	195	79	68.1	314

## Continuación Cuadro 7

Programas	1984		1985		1984 - 1985		Diciembre de 1985
	Valor medio	Número	Valor medio	Número	Variación del número	Variación porcentual del número	Número acumulado
11. Carvajal Projuventud Ibagüé	166.1	112	167.1	102	-10	-8.9	255
12. Carvajal Projuventud Neiva	179.6	37	151.1	63	26	70.3	110
13. Carvajal Projuventud Amenia	180.6	27	168.8	51	24	88.9	82
14. Carvajal Projuventud Duitama	136.9	96	169.2	61	-35	-36.5	172
15. Carvajal Projuventud Sogamoso	120.9	71	133.8	46	-25	-35.2	124
16. Carvajal Projuventud Pasto	s.d	s.d	171.9	166	166	s.d	171
17. Fundación B/quilla-B/quilla	198.3	77	144.5	167	90	116.9	219
18. Fundelpa B/ventura	s.d	s.d	142.5	35	35	s.d	44
19. Coproración Santader Norte Cúcuta	250.0	1	s.d	s.d	s.d	s.d	s.d
Total	149.7	1617	156.9	2304	687	42.5	5752

\* Incluye créditos por línea BID (salvo casos 13 a 16) y recursos de las fundaciones cuando los tienen. En los casos (13 a 16) los fondos provienen exclusivamente de una línea de la Caja Social de Ahorros. Los casos (10, 11, 12) combinan BID y Caja Social de Ahorros. El caso (2) no incluye la Corporación Actuar de Medellín.

Fuente: Datos para 1984 y 1985 suministrados directamente por el Plan Nacional de Microempresas; número acumulado hasta diciembre de 1985: estimaciones del Centro de Investigaciones Económicas -CIE- con base en información del Plan y datos adicionales de Projuventud

### 3. Utilización del crédito

En forma global, el crédito línea BID se ha dirigido de manera predominante hacia el capital de trabajo. En promedio, se destina con este

**Cuadro 8 Indicadores sobre participación, etapas del Programa y utilización del crédito**

Programas	Número de microempresas censadas	Porcentaje de microempresas con montaje de contabilidad*	Porcentaje de microempresas capacitadas*	Porcentaje de microempresas beneficiadas con crédito*	Porcentaje del crédito destinado a capital de trabajo**	Porcentaje del capital destinado a la compra de activos fijos**
1. Desap Carvajal Cali	3215	69.18	66.00	16.58	63.86	36.14
2. Microempresas de Antioquia Medellín	4628	69.77	19.34	13.96	76.22	23.78
3. Compatir Bogotá	4585	100.00	60.44	15.11	78.37	21.63
4. Fundesan B/manga	2306	30.31	38.90	9.15	51.69	48.31
5. Corpocaldas Manizales	746	69.97	72.65	30.03	40.70	59.30
6. Corpo-cauca Popayán	1252	43.21	37.62	17.17	29.14	70.86
7. Fundación Carlos Sarmiento Tulúa	742	43.94	37.06	12.80	51.18	48.82

## Continuación Cuadro 8

Programas	Número de microempresas censadas	Porcentaje de microempresas con montaje de contabilidad*	Porcentaje de microempresas capacitadas*	Porcentaje de microempresas beneficiadas con crédito*	Porcentaje del crédito destinado a capital de trabajo**	Porcentaje del capital destinado a la compra de activos fijos**
8 Projuventud Ibagüé	554	34.48	23.65	11.01	69.84	30.64
9 Projuventud Neiva	502	27.89	10.96	6.57	44.80	55.21
10 Fundación Carlos Sarmiento Cartagena	707	71.99	35.08	9.19	48.86	51.14
11 Projuventud Bogotá	1895	27.60	18.10	6.44	64.80	35.20
12 Fundación Barranquilla	265	350.94	261.51	11.32	40.32	59.66
13 Fundación Carlos Sarmiento Buga	2643	14.34	42.57	2.84	58.19	41.81
14 Fundelpa B/ventura	292	58.56	19.52	3.08	47.48	52.52
Total	24332	61.52	43.67	12.38	63.02	36.98

\* Como proporción del total de microempresas censadas

\*\* Como proporción del crédito total otorgado a las microempresas

Fuente: Informe BID: "Programa de pequeños proyectos: Micropempresas. Situación al 30 de junio de 1985".

fin el 63% del total, aunque en 9 de los 14 programas referidos en el Cuadro 8 están por debajo de este promedio. Si bien ello expresa, sin duda, una necesidad inmediata de liquidez para atender la rotación del capital circulante, los programas deberán también preocuparse por fomentar el crédito de más largo plazo, destinado a la adquisición y mejora de los instrumentos de trabajo. En cuanto al plazo efectivo promedio de amortización no se dispone de información<sup>52</sup>. En principio, según lo establecido por el Banco Interamericano de Desarrollo, se tiene lo siguiente: un año para préstamos destinados para capital de trabajo y hasta tres años para capital fijo. Sin embargo —según algunos funcionarios de los programas—, parece corriente que, con miras a alargar el plazo, se solicite el crédito mixto: para capital de trabajo y activos fijos conjuntamente, así sólo se requiera para lo primero. Si tal práctica es generalizada, pensamos, se está desvirtuando la distinción pertinente entre las dos líneas de crédito y sus respectivos plazos, o sea una para capital circulante, que debe ser a corto plazo y renovable —cubierto con las ventas—, y la otra para activos fijos a más largo plazo, deducido de los ingresos.

#### 4. Indicadores del impacto del Programa sobre el empleo

A pesar de ser el crecimiento en el empleo la principal inquietud tanto de los escépticos como de los defensores de estos programas, sólo se disponen de indicadores aproximados de sus efectos —probables— sobre la ocupación. Los resultados que se señalan a continuación deben ser tomados con cierta cautela, debido entre otros factores al corto periodo analizado y al hecho de que en tales evaluaciones no hay un control de los factores exógenos al Programa; por lo regular, existe alto riesgo de subestimación del empleo "inicial" (bien por no incluir al microempresario, o por declarar un menor número de trabajadores por temor a que se trate de un control del Seguro Social)<sup>53</sup>. Si bien las evaluaciones realizadas a los Programas Desap (Cali) y Microempresas de Antioquia (Medellín) muestran una respuesta positiva del empleo medio de las empresas receptoras de crédito, el estudio de Actuar contradice tal resultado. Para Desap, el estudio del Instituto SER evidencia un incremento significativo del empleo permanente —de 1.8 trabajadores—<sup>54</sup> entre el momento de incorporación del Programa y la realización de la encuesta (1981) (o sea, en un período no mayor de dos años), para aquellas microempresas beneficiadas con crédito. En aquellos grupos beneficiados sólo con capacitación, o capacitación más asesoría, los niveles de empleo permanente se mantienen constantes<sup>55</sup>. Según el mismo estudio, este efecto positivo sobre el empleo no se debe exclusivamente a la acción del Programa: en parte depende también de las características mismas de las empresas seleccionadas<sup>56</sup>.

Otra evaluación del mismo programa Desap realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo señala que de 236 microempresarios que recibieron créditos antes de septiembre de 1982 incrementaron su empleo permanente en promedio en un 33% entre la fecha de la solicitud del crédito (situación inicial) y septiembre de 1983 (elevando así la ocupación media de 3.8 a 5.1 trabajadores)<sup>57</sup>. Cuando se analizan los datos, controlados semestralmente hasta septiembre de 1983, de las microempresas que recibieron crédito en 1980, 1981 y 1982, se constata que el incremento promedio del 33% se logra, en realidad, en el año inmediatamente posterior a la recepción del crédito, y a partir de allí el empleo se estabiliza<sup>58</sup>. Tal comportamiento parece confirmar la hipótesis de la imposibilidad de un crecimiento progresivo de la ocupación en las pequeñas unidades. Para el caso de Microempresas de Antioquia el estudio del Banco Interamericano de Desarrollo muestra que el empleo, registrado en una muestra de 127 microempresas que recibieron crédito, se incrementó en un 36% en promedio –pasando el nivel de ocupación media por empresa de 2.7 a 3.7–<sup>59</sup>.

Finalmente, la evaluación de Actuar (Medellín) –entidad que apoya unidades más precarias que las anteriores– llega a resultados contrarios pues al examinar las estadísticas disponibles el estudio concluye:

El empleo medio por establecimiento, en una muestra de 394 casos con información para dos visitas diferentes, ha permanecido estable o incluso ha bajado ligeramente en todos los subsectores económicos y en un período medio que oscila, según los casos, entre 2.6 y 5.8 meses<sup>60</sup>.

Parece, entonces, quedar confirmado en este estudio que el crecimiento de la ocupación no se da entre las pequeñas firmas beneficiadas –o sea por la vía intensiva–, sino, más bien, a través de la multiplicación de las "famiempresas".

## **D. Cobertura, cumplimiento y posibilidades reales del Plan Nacional de Microempresas**

### **1. Cobertura de los programas de microempresas en las cuatro áreas metropolitanas principales (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla)**

Para completar nuestra visión de los programas de microempresas respaldados por el Plan Nacional es importante señalar cual es su presencia en términos cuantitativos dentro del universo del sector informal. Según la información del Cuadro 9, en las cuatro áreas metropolitanas principales del

país –donde se concentra aproximadamente el 58% de las acciones de las fundaciones– se constata un ínfimo cubrimiento respecto a las unidades de dos a diez trabajadores: en efecto, la capacitación sólo cubre el 5.16% y el crédito el irrisorio 1.62% de tales unidades<sup>61</sup>. Estas cifras obligan a considerar con carácter experimental –aunque positivos– los resultados de esta labor de promoción a la microempresa en Colombia.

**Cuadro 9 Cobertura de los programas en las cuatro áreas metropolitanas (Junio de 1985)**

		1 – 10 empleados	2 – 10 empleados	
		-----	-----	
1	Microempresas existentes	Diciembre 1985 *	623000	158500
	Empleo total	Diciembre 1985 *	1.173109	728719
		-----	-----	
		Porcentaje	Porcentaje	
2.	Microempresas censadas**	15336	2.46	9.68
3.	Microempresas capacitadas**	8190	1.31	5.16
4.	Microempresas beneficiadas con crédito 2	2561	0.41	1.62
5.	Empleo total microempresas beneficiadas con crédito 2	10592	0.9	1.45

\* Incluye solo industria, comercio y servicios diferentes al doméstico

\*\* Datos tomados del Informe BID: "Programa de pequeños proyectos. Microempresas, situación a junio 30 de 1985". De allí se tomaron los datos de Desap (Cali), Microempresas de Antioquia (Medellín), Projuventud y Compartir (Bogotá) y Fundación Barranquilla. Además se incluyeron los datos referidos a Actuar (Medellín) tomados de López, Hugo. *Op. cit.*

## **2. Cumplimiento del Plan Nacional de Microempresas**

Otro aspecto cuantitativo que nos inquieta es el grado de ejecución del Plan Nacional de la Microempresa. En forma simple el Cuadro 10 indica que las metas del Plan para sus dos primeros años de funcionamiento han sido cumplidas sólo en forma parcial. En promedio, para el período 1984-1985 se atendió el 50% de la capacitación prevista; aunque el número de créditos nuevos sólo fue de un 35% respecto a las metas, el cumplimiento en cuanto al monto alcanzó a ser del 58%<sup>62</sup> (los resultados para 1985 mejoran un poco con relación a 1984).

Esta ejecución parcial de los logros esperados por el Plan se explica, en parte, por retrasos en el crédito global de US\$7.000.000, base fundamental de los recursos crediticios del Plan. Pero, quizá, se debió de manera más importante a las restricciones de oferta por parte de las fundaciones: tanto por reducida capacidad de autofinanciación para su funcionamiento -varias han declarado trabajar con déficit- como por problemas atinentes al equipo humano (calificación y entrenamiento) disponible. Tales factores explican la imposibilidad de que entidades con corto tiempo de funcionamiento puedan duplicar sus operaciones en un año.

## **3. Posibilidades reales de generación de empleo del Plan Nacional de Microempresas**

Examinemos finalmente, las metas de empleo del Plan actual, sus resultados y posibilidades reales. No se trata tanto de hacer retrospectiva sino prospectiva: cuáles pueden ser los límites y el significado de otros similares en el futuro. El Plan no hace explícitos sus objetivos de empleo y deben estimarse; sobre la base del número de créditos a otorgar en cada uno de los años de la vigencia del Plan, hemos establecido la distinción entre: 1/ microempresas que renuevan su crédito en un período medio de 18 meses, y 2/ microempresas nuevas vinculadas al programa de crédito<sup>63</sup>. En esta forma se obtuvieron 12.911 nuevas empresas beneficiadas con crédito para el período 1984-1986.

Ahora bien, si se toma como empleo medio de éstas 3.796<sup>4</sup> y aceptamos, bajo una hipótesis optimista, no sólo que el nivel de ocupación puede incrementarse en un 33% en el primer año<sup>65</sup> sino también que las realizaciones son del 100%, tendríamos así una creación entre 1984 y 1986 de 16.014 nuevos puestos de trabajo como resultado del Plan (véase Cuadro 11), o sea, aproximadamente, 5.300 por año en por lo menos 18 ciudades del país. Esta cifra indica por sí sola que este Plan no puede ser pensado como un "programa de empleo" de corto plazo para enfrentar coyunturas adversas, función que algunos críticos del Plan le han atribuido.

Cuadro 10 Cobertura y realizaciones del Plan Nacional de Microempresas. 1984 - 1985

	1984			1985			Promedio 1984 - 1985		
	Planeado* (a)	Realizado** (b)	Cobertura (b/a)	Planeado* (a)	Realizado** (b)	Cobertura (b/a)	Planeado* (a)	Realizado** (b)	Cobertura (b/a)
Número de nuevos créditos	4932	1617	0.32	6239	2304	0.36	5586	1961	0.35
Valor de los nuevos créditos (en miles de pesos de 1984)	458700	242065	0.53	579700	361498	0.62	519200	301784	0.58
Incremento en el número de microempresas capacitadas	9864	4592***	0.46	12468	6543***	0.52	11166	5568	0.50

\* Datos tomados del "Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa". *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. XVI, No. 1, Enero - marzo 1984, p. 27.

\*\* Datos tomados de Cuadro resumen: Banco Interamericano de Desarrollo. Programa de Pequeños Proyectos - Microempresas. Situación al 30 de junio de 1985 (suministrado por el Plan Nacional de Microempresas).

\*\*\* Como solo conocemos para los años completos: 1984 y 1985 el número de nuevos créditos, para estimar el incremento en las microempresas capacitadas aplicamos la relación observada para el período: junio de 1983 - junio de 1985 entre número de crédito y microempresas capacitados = 2.84 (o sea 6.493 microempresas capacitadas dividido por 2.284 créditos).

Si se divide el dato de microempresas capacitadas para 1985, según el Plan, por partes iguales entre los dos semestres del año, tendríamos que el número de microempresas capacitadas según el Plan sería de 16.098 entre junio de 1983 y junio de 1985, mientras que en este mismo período las realizaciones arrojan 6.493, lo que significa una cobertura menor (40.3%) que la estimada en este mismo Cuadro (46%).

En otras palabras, ello significa que es utópico pensar que estos programas de fomento de la microempresa constituyan la solución de urgencia al problema del desempleo, así se reconozca su papel positivo. No obstante, la escasa significación cuantitativa del actual Plan, su verdadera importancia debe ser mirada bajo una doble perspectiva: 1/ como política que permite el mejoramiento y la estabilización del empleo y los ingresos de pequeños productores y –aquí reside su mayor importancia– 2/ como la base, o comienzo, de una estrategia global de apoyo al sector informal que, como lo veremos a continuación, debe darse dentro del diseño de estrategias sectoriales y bajo el marco general de la políticas macroeconómicas favorables al desarrollo de este sector.

### III. Políticas para el sector informal: ¿qué hacer?

El empleo informal se sitúa, generalmente, al margen –sino contra– las reglamentaciones legales de todo tipo. Opera en mercados libres y no reglamentados (laborales o de bienes y servicios), flexibles en materia de remuneraciones y condiciones de trabajo, cuya fijación resulta del juego de la

Cuadro 11 Metas del plan de microempresas y su impacto sobre el empleo bajo hipótesis óptimas. 1984 – 1986

	Hasta junio de 1983	1984	1985	1986	Periodo total	1984 - 1985 Promedio anual
<b>a Metas explícitas del Plan</b>						
1. Número empre- sas capacitadas <sup>2</sup>	4132	9864	12468	17244	39576	13192
2. Número de créditos	1301	4932	6239	8622	19788	6596
3. Valor total crédito <sup>1</sup>	121979	458700	579700	801922	1840322	613441

## Continuación Cuadro 11.

	Hasta junio de 1983	1984	1985	1986	Periodo total	1984 - 1985 Promedio anual
a <i>Posible impacto en el empleo bajo hipótesis óptimas</i>						
1 Renovación créditos a empresas antes atendidas		655 <sup>2</sup>	2139 <sup>3</sup>	4189 <sup>3</sup>	6983	2328
2 Empresas nuevas vinculadas al Programa de Crédito	1093 <sup>4</sup>	4277 <sup>5</sup>	4101 <sup>5</sup>	4433 <sup>5</sup>	12811	4270
3 Empleos permanentes nuevos a generar bajo hipótesis óptimas	1366 <sup>6</sup>	5346 <sup>6</sup>	5126 <sup>6</sup>	5541 <sup>6</sup>	16014	5338
1 Departamento Nacional de Planeación "Plan Nacional para el desarrollo de la microempresa". <i>Revista de Planeación y Desarrollo</i> , Vol. XVI, No. 1, enero - marzo de 1984, Cuadro 2.						
2 Se supuso que se renuevan por última vez créditos al 60% de las microempresas atendidas hasta junio de 1983, después de lo cual se dan por "graduadas".						
3 Se supone que a las nuevas empresas ingresadas al programa de crédito se les renueva el mismo una vez antes de "graduarlas" y que el periodo medio del crédito es de 18 meses. Si la distribución mensual de los créditos concedidos es uniforme, ello significa que cada año se renuevan créditos al 50% de las nuevas empresas ingresadas al programa en el año anterior y al 50% de las ingresadas hace dos años.						
4 De acuerdo con el informe BID "Programa de pequeños proyectos de microempresas". "Situación al 30 de junio de 1985", el Programa de empresas beneficiadas con respecto al número de créditos acumulados era de 84.0% en junio de 1985. Ese porcentaje se aplicó al número de créditos a Junio de 1983, para obtener las cifras de la casilla						
5 Número de créditos otorgados en el año menos - número de empresas a las que se renueva crédito.						
6 El tamaño medio de las microempresas beneficiadas con crédito era de 3.79 (Informe BID, <i>Op. cit.</i> ) De acuerdo con esta entidad ( <i>Ex-post evaluation of two microenterprise projects. Small program Colombia</i> SP/SF - 79 - 14 co and SP/Sd - 81 - 03 co"), 1984 el incremento del empleo permanente es del 33% en promedio y se logra durante el primer año p 56 El volumen de empleo permanece constante en los años siguientes. Se aplicó ese porcentaje, lo que significa una creación de 1.25 empleos por microempresa ingresada al programa que se produce sólo durante el primer año						

oferta y la demanda. En los apartados anteriores se desarrolló la idea de que este empleo tiene dos componentes distintos: el uno precario (simple alternativa al desempleo abierto) y el otro eficaz (alternativa no frente al desempleo sino frente al empleo asalariado moderno y frente a la colocación pasiva de pequeños capitales en el mundo financiero). Ambos se comportan de manera distinta ante el ciclo económico: el primero se estanca o disminuye con los auges y se expande con las crisis, y el segundo crece (en empleo e ingresos) durante las fases de desarrollo y sufre con los recesos (el empleo se estanca o baja, los ingresos se comprimen). Esta diferencia obedece, como vimos, a las distintas tecnologías bajo las cuales operan. El primero, el precario, carece de medios materiales y de calificaciones: se trata de puros servicios o de bienes de segunda calidad, "inferiores" ya sea para el comprador ya sea para el distribuidor (es el caso del servicio doméstico residente). El segundo opera ya con pequeños capitales y exige calificaciones mayores, lo que le da al producto un carácter "superior" y a la demanda una elasticidad-ingreso positiva; su tecnología –que obtiene sus ventajas de la pequeña escala– le permite competir con éxito en ciertas ramas y, dentro de determinados contextos, con firmas más modernas.

Realidad de doble caso que representa el 55% del empleo urbano en las cuatro grandes capitales colombianas y el 63% en las ciudades intermedias. Sea para sobrevivir, sea para vivir decentemente más de la mitad de la fuerza laboral urbana colombiana debe ocuparse en actividades situadas al margen de las reglamentaciones espaciales, laborales, tributarias... diseñadas para el moderno régimen capitalista; actividades que, sin embargo, dependen en su dinámica de las vicisitudes de ese régimen (del desempleo que genera, en un caso, de la demanda de los asalariados, en el otro). Ellas son, cada vez más, una opción para todos (hombres y mujeres, migrantes o ciudadanos, educados o ignorantes). Enfrentado a un fenómeno que mina su legitimidad, el Estado –y más allá: la sociedad– tiene un solo reto: "formalizar lo informal".

Dentro de una perspectiva democrática (la otra es ignorar el hecho o combatirlo), esta consigna equivale a diseñar una estrategia que permita la neointegración económica (una de otro tipo) y la integración jurídico-política de estos trabajadores a la vida social.

Tal estrategia deber responder a las siguientes alternativas:

## A. Política económica o asistencia social

La concepción unilateral del sector informal como subempleo improductivo y económicamente ineficaz ha sido la base tanto de las políticas asistencialistas (apoyar a los subempleados para que no caigan en la delincuencia) como de las políticas represivas (persecuciones y desalojos), como las que se han practicado en muchas de nuestras ciudades contra los venteros callejeros, identificados casi con los "maleantes urbanos". El reconocimiento de su doble carácter (subempleo –por una parte– y forma eficaz de producción y distribución –por la otra–) debe ser la base de una estrategia nueva y diferenciada. Para las actividades precarias en el corto plazo; tolerancia y apoyo frente a la pobreza y generación de empleos alternativos en el largo plazo; para las actividades potenciales eficaces formulación de una política positiva de desarrollo.

## B. "Modernizar" las pequeñas unidades en el contexto económico para que puedan desarrollar sus ventajas comparativas

Las ventajas y desventajas relativas de las unidades de distintos tamaños pueden establecerse ya sea cuantitativamente ya sea cualitativamente. Desde un punto de vista cuantitativo vale, por lo general, esta regla: en los sectores donde coexisten distintos tipos de unidades, las más grandes tienden a tener ventajas comparativas en el uso del factor trabajo (la productividad del trabajo crece con el tamaño de planta) y las más pequeñas –con tal que tengan un mínimo de capital– en el uso de este último factor (la productividad del capital decrece con el tamaño de planta)<sup>66</sup>. Desde un punto de vista cualitativo, resulta concebible que, independientemente de las productividades relativas de los dos factores, los distintos tipos, o unidades, encuentren un campo de acción propio mediante una diferenciación de productos, de tal manera que aún las que en principio resultan ineficaces en el uso de ambos factores, las que –en teoría– deberán eliminarse, tengan, con todo, un terreno propio y puedan defenderlo con ventaja.

No obstante, las economías internas a la firma no lo son todo. Sus ventajas relativas dependen también de su desigual acceso a las economías externas. En claro, el contexto sectorial en que están inscritas puede favorecer o bloquear, según el caso, la eficiencia comparativa de las unidades de pequeña escala. Dos ejemplos pueden servir de ilustración: las tiendas de barrio pueden vender o no al mismo precio de los grandes supermercados dependiendo de si están bien entroncadas con los canales mayoristas<sup>67</sup>; las

pequeñas ebanisterías pueden aumentar o no la productividad del capital (ahorrándose inventarios de maderas y equipamientos en maquinaria de corte) dependiendo de si existen o faltan aserraderos modernos que suministren la materia prima oportuna y previamente secada, inmunizada, "deshilada" y recortada en piezas estándar<sup>68</sup>.

Todas estas consideraciones se resumen finalmente en una: las unidades de pequeña escala no se definen negativamente por su ausencia de modernismo y por su irracionalidad. No se trata, por tanto, de modernizarlas a toda costa. Tampoco puede caerse en la defensa reaccionaria de lo precario y lo rústico. Dentro de la franja cualitativa y cuantitativa que las define (antes de la cual son ineficientes, después de la cual cambian de naturaleza) su tecnología puede mejorar. Incluso, en el caso de las microempresas manufactureras, basadas en la cooperación simple entre operarios y en la falta de especialización de éstos por tareas, la introducción de maquinaria bien sea motriz (que reemplaza al hombre como motor) o máquina-herramienta "polivalente" (no especializada en operaciones parciales sino de utilidad general) es posible y conveniente. Pero cualquier intento por forzar –más allá de sus límites– la introducción de tecnologías que se corresponden con otra organización técnica y social de la producción puede no sólo resultar inoperante sino francamente ineficiente. Al fin y al cabo, lo que tendría que perseguir la política económica no es la conversión de las unidades de pequeña escala en unidades modernas (no se trata de hacer crecer el enano) sino de aprovechar las ventajas potenciales que puedan tener sin dejar de ser tales. Y para ello se hace preciso incidir en el contexto económico e institucional que determina el desarrollo o bloqueo de esas potencialidades.

### **C. Política macro, política meso y política micro-económica**

A nivel macroeconómico la única política eficaz de apoyo al sector informal es la de promover un rápido y sostenido desarrollo acompañado de una redistribución del ingreso a favor de las clases laboriosas.

Desarrollo económico, incremento del producto interno bruto per-cápita: sin él las actividades precarias se multiplican, las eficaces se reducen en volumen y en ingresos. Con él se produce lo contrario: aumentan los "buenos" empleos informales, se reducen porcentualmente los más precarios y aumentan los ingresos.

*Redistribución del ingreso.* La demanda por los bienes y servicios producidos por las unidades de pequeña escala es principalmente, en las condiciones colombianas, una demanda de consumo. Depende de los ingresos laborales de los hogares y, más en el fondo, de la dinámica de la masa salarial. En ausencia de una política redistributiva, las tasas de crecimiento del producto interno bruto deberían ser excesivamente altas para garantizar el logro de niveles de empleo aceptables (que, en gran parte, son elevados por el sector informal). La redistribución se logra a través de medidas indirectas (las que inciden sobre el salario real: política agrícola y control de la inflación, expansión salarial real siquiera a las tasas de la productividad en el sector moderno; las que inciden sobre el empleo asalariado: apoyo selectivo a sectores de alto coeficiente de empleo). Se logra también a través de medidas directas: reorientación del gasto público hacia el gasto social: construcción de vivienda e infraestructura urbana popular (a la cual debieran integrarse las comunidades), salud, etc.

*Mesoeconómico significa sectorial.* Y sectores no son los de la división CIU sino los subsistemas de insumos-transformación y distribución unidos por problemáticas comunes. A este nivel, más que un paquete general de medidas globales, la política para el sector informal urbano colombiano debiera ser parte –un aspecto– de toda estrategia sectorial. Por ello mismo, tendrá que ser a la vez diferenciada (según el sector) y más amplia (tiene que considerar las unidades informales y las modernas en su interrelación).

*Política diferenciada.* Las problemáticas sectoriales (tecnología, mercado y crédito) son distintas. En algunas ramas las unidades de pequeña escala tienen potencialidades de expansión, en otras no. Ello es especialmente válido para los programas de microempresas, cuyo énfasis tradicional ha sido microeconómico (tal empresario en vez de tal otro), con descuido del enfoque sectorial (tal conjunto de actividades en vez de tal otro).

*Política más amplia.* Aspecto de toda política sectorial, es decir, que se refiera no sólo a las microempresas sino también a las pequeñas, medianas y grandes factorías. En realidad, lo que debe buscarse es una especialización entre ellas, de tal manera que eliminadas las barreras que bloquean el desarrollo sectorial, cada una pueda aprovechar al máximo las ventajas comparativas de que es capaz.

Debido a esta dos exigencias (políticas amplias y diferenciadas en toda estrategia sectorial) difícilmente podrá ser, esa labor, responsabilidad exclusiva de un sólo organismo público o de fundaciones privadas aisladas. Alguien tiene que coordinarla, es cierto (y quién más sino el Departamento

Nacional de Planeación que cuenta ya con un embrión para ello: la Oficina del Plan Nacional de Microempresas). Pero, en adición, se requiere de una coordinación interinstitucional tipo Desarrollo Rural Integrado –DRI– (al fin y al cabo el Programa sería una especie de DRI urbano), que comprometa para cada sector a los diferentes organismos del Estado, a los sindicatos y a las organizaciones gremiales informales y a las medianas y grandes unidades modernas de producción y comercialización. Ni el país, ni el Departamento Nacional de Planeación, tienen todavía experiencia en el campo de una verdadera planeación sectorial, aún sea meramente indicativa. Pero, tal vez, enfrentado a los impasses estratégicos de crecimiento y empleo que tiene, pueda demostrar que su capacidad de previsión e innovación no se ha evaporado. Sólo dentro de ese marco, a la vez macro y mesoeconómico, podrán tener sentido las políticas microeconómicas de atención individualizada a los muy pequeños empresarios, como las practicadas hasta hoy por el Sena y las fundaciones privadas..

#### **D. ¿Una sólo o varias políticas?**

Es preciso reconocer las profundas diferencias que existen entre las diversas actividades que componen el sector informal. El carácter heterogéneo del sector informal exige, como ya dijimos, políticas diferenciales. Una política igual y "totalitaria" para elementos desiguales, enfrentar seguramente el riesgo del fracaso. Las actividades informales difieren no sólo por la rama económica a la que pertenecen (comercio, servicios, industria, son, como vimos, las más importantes; pero las hay en otros puntos de la economía colombiana) sino, también, por el tipo de relaciones y el entronque que mantienen con el resto de la economía y con las empresas de tipo moderno, en particular.

La problemática del artesanado de las confecciones y del cuero, que agrupan en conjunto el 8.6% del empleo informal de las cuatro principales capitales colombianas, difícilmente podrá tratarse por fuera del marco de una política global para los subsistemas del sector textil y del cuero. El primero depende, vía insumos, de la gran industria y, vía producto, de los grandes almacenes distribuidores. El segundo está cogido en la doble tenaza de los almacenes compradores y las peleterías, generalmente controladas por aquéllos.

El artesanado del mueble (2.7% del empleo informal), por su parte, se enfrenta a una estructura productiva en la que los pequeños talleres, las medianas empresas y las grandes factorías se dividen el terreno (y en parte compiten por él) de acuerdo con líneas y estilos: muebles de "estilo", rústicos

y reparaciones (para los primeros), muebles rectos de hogar para los segundos, muebles de oficina producidos en escala para los terceros. Todo ello en un contexto controlado por el gran comercio oligopolista. Los problemas estructurales de los pequeños establecimientos informales (escasez de materia prima y, por tanto, sobreinventarios de madera, sobre-equipamiento en equipo de corte y problemas de diseño) sólo pueden ser resueltos en el marco de una política sectorial que incorpore a los productores de diversos tamaños, a las empresas comercializadoras, a los aserrios y depósitos de madera y al Estado<sup>69</sup>.

El comercio agrupa el 35.4% del empleo informal. Aquí, las tiendas de barrio pueden –y suelen ser– eficaces, a condición de que se mejore (en las ciudades donde haga falta) su entronque con la red mayorista y de que las más pequeñas puedan ampliar su capital. Pero ello exige una política alimentaria global que se ocupe de toda la cadena distribuidora (canales mayoristas y minoristas)<sup>70</sup>. Por su lado, el comercio callejero (4.8% del empleo informal) está dividido en dos componentes: ventas de víveres y manufacturas y ventas de productos de consumo inmediato y servicios. Los primeros son, de hecho, "supermercados" localizados en calles y aceras que abastecen a las clases populares a bajos precios. Ellos sólo podrán encontrar un reconocimiento a su labor positiva y superar la precariedad de sus formas de distribución dentro de una política global, a la vez urbanística y comercial (de abastecimiento minorista), mediante su reubicación tendencial en centros minoristas bien dotados, para lo cual es preciso poner de acuerdo a sus sindicatos, a las autoridades municipales de planeación y al gran comercio<sup>71</sup>. Los segundos (los venteros de productos de consumo inmediato y de servicios) afrontan, por su lado, una situación harto diferente. Como, por regla general, su dinámica obedece más al desempleo que a la demanda (se trata de actividades marginales y pobremente remuneradas) y su lógica impide su concentración en grandes centros comerciales cubiertos, la única solución estructural a sus problemas es la de generar empleos alternativos y de mayor productividad en otros puntos de la economía. Mientras tanto –en el corto y mediano plazo– aumentos en sus ingresos y mejoras en sus condiciones son posibles mediante una zonificación y carnetización adecuadas. Ello exige, de un lado, la colaboración de sus organizaciones (que deben ser invitadas a participar en comités municipales *ad hoc*) y el cambio de mentalidad de las autoridades (nuestras ciudades no pueden ser organizadas bajo el ideal de la ciudad europea, blanca e impoluta)<sup>72</sup>.

En el ramo de los servicios (27.2% del empleo informal) una cosa es el servicio doméstico (10.5%), y otra el resto de los servicios (personales, sociales y comunales). La conversión del servicio doméstico residente

(interno) por servicio externo debe acelerarse mediante una reglamentación adecuada del salario mínimo monetario y una legislación que le quite a este mercado su carácter "salvaje". Las pequeñas unidades de servicios "sociales y comunales" y de servicios personales pueden impulsarse dentro de políticas sociales globales (multiplicación de salas-cunas, guarderías, etc.). En fin, los ejemplos podrían multiplicarse.

### **E. Crédito y asistencia empresarial o demanda y comercialización: ¿dónde está la prioridad?**

En Colombia se ha creído siempre que los principales problemas de las microempresas son el crédito y la asistencia empresarial y técnica. De ahí el énfasis que el Estado y las fundaciones privadas que se ocupan de ellas han puesto en la formación empresarial y en la organización del crédito. Sin embargo, —y sin que ello signifique menospreciar estos dos aspectos—, el verdadero cuello de botella de las unidades de pequeña escala está, más bien, por el lado de la demanda y la comercialización.

El impulso de la demanda dirigida a ellas es, como vimos, una tarea para la política macroeconómica (que se logra haciendo crecer el producto interno bruto y redistribuyendo el ingreso). Pero no basta lo anterior: hay que ocuparse también de los problemas específicos de la comercialización para el sector. De hecho, como lo ha demostrado Manuel Castells<sup>73</sup>, el éxito de las pequeñas empresas de Hong Kong ha residido en su entronque con firmas comercializadoras (que en ese caso están dedicadas todas al comercio exterior), apoyadas por el Estado, y que en buena parte son también de tamaño pequeño o mediano. Esas firmas comercializadoras realizan el mercadeo de exportación y, a veces, la compra de insumos, la intermediación del crédito, la adquisición de maquinaria para los pequeños productores y, además, los mantienen al tanto de las cambiantes condiciones del mercado mundial en materia de pedidos, modas, tipo de productos, etc. En nuestro caso, habría que comenzar por reorientar y organizar las compras estatales hacia el sector de microempresas y pequeñas factorías donde ello sea posible (el camino es doloroso: incumplimiento de plazos, problemas de calidad, por lo cual requiere una enorme voluntad política). Y habría que fomentar la creación de firmas comercializadoras especializadas para el mercado interno (antes de pensar, por qué no, en posibles mercados internacionales). Experiencias pioneras existen ya en el país. Ellas han demostrado que, cuando se comienza por el eslabón clave (la comercialización), los problemas de crédito, asistencia empresarial y técnica adquieren un cariz totalmente distinto, pues se plantean dentro de marcos sectoriales especializados. Pero aún es mucho lo que falta por recorrer.

## **F. Corto o largo plazo: hay que dejar de pensar en las pequeñas unidades como una solución de corto plazo a los problemas de empleo**

Las crisis económicas multiplican los "malos" empleos informales y deterioran los "buenos". En todo caso, reducen los ingresos medios de estos trabajadores. El apoyo al sector informal no puede ser concebido, por tanto, como una medida anticíclica y pasajera. Bien miradas las cosas y hecha la disyunción pertinente de casos (las microunidades sólo son viables en algunos sectores) la pequeña escala, más que un remedio de urgencia, puede ser una verdadera herramienta de desarrollo.

De hecho, el asombroso crecimiento económico de Hong Kong durante las décadas de 1960 y 1970 reposó, en gran medida, sobre los hombros de la pequeña empresa<sup>74</sup>. Para prueba, también el caso italiano, donde la crisis del modelo fordista de la gran fábrica del Norte ha dado paso un desarrollo más descentralizado y desconcentrado: del Norte al Centro, de la gran ciudad a la intermedia o pequeña, de la gran factoría a las pequeñas industrias. Economías regionales integradas, abiertas al mercado mundial de exportaciones que, según la expresión de Gioacchino Garofoli, "han tenido éxito en asociar las ventajas de la pequeña dimensión "flexibilidad productiva" y las de la gran dimensión (economía de escala) gracias a la obtención de importantes economías externas a las empresas pero internas a la región"<sup>75</sup>. Ciertamente, nuestras condiciones son distintas (nuestro sector informal no produce para el exterior sino para el consumo interno). Pero esos ejemplos son, con todo, significativos. Por ello mismo, porque sus resultados sólo se miden en el largo plazo, la eficacia de una política hacia el sector informal (o hacia las microempresas) no puede evaluarse por los "puestos generados" (generalmente mal contados) en uno o dos años, como pretenden las fundaciones que se ocupan de esta materia.

## **G. La integración jurídica del sector informal**

Lo informal se define no por su desconexión económica —que la tiene— con la economía moderna, sino por su desconexión jurídico política con las reglas del Estado.

"Formalizar lo informal" no exige sólo medidas jurídicas. Como vimos antes, requiere de una política económica y social pero también exige medidas jurídicas que expresen el contenido de esa política. Estas medidas no pueden consistir en excepcionar pura y simplemente al sector informal de

toda reglamentación (esa "excepción" es, en mayor o menor grado, un hecho práctico), sino en diseñar una nueva que sea adecuada al fenómeno. Las reglas que la economía informal desconoce, al margen de las cuales se rige y de cuya violación saca gran parte de sus ventajas, son de diversa índole –urbanísticas, laborales, fiscales, etc.– y las situaciones en las que subsisten son variadas. No obstante su gran importancia, quizá uno de los campos menos explorados en el país sea éste: la problemática jurídica de las unidades informales. El Sena se había ocupado en alguna ocasión del tema a propósito de las "formas asociativas"<sup>76</sup>. El Instituto SER de Investigación elaboró recientemente un estudio basado en 14 casos, que desgraciadamente carece de recomendaciones precisas<sup>77</sup>. Quizá haya un par de estudios adicionales<sup>78</sup>. Poco es, pues, lo que puede decirse sobre el tema con base en estudios prácticos. No obstante (amén de insistir en la necesidad de examinar más profundamente el tema), algunas reflexiones generales son posibles, como veremos a continuación.

### **1. Las reglamentaciones urbanas**

Las reglamentaciones urbanísticas expresan los ideales ciudadanos de la sociedad moderna en materia de zonificación y condiciones locativas. Se plasman en la concesión de "carnets" y "licencias de funcionamiento"<sup>79</sup>. Aunque, para las unidades informales, "su costo directo es mínimo, los costos indirectos de su tramitación pueden ser muy altos"<sup>80</sup> (remodelaciones locativas, desalojos, reubicaciones espaciales y, por tanto, sobrecostos en materia de servicios públicos, etc.). Estas reglas se han revelado ineficientes (los hechos son tozudos). En cambio,

en lo que se traduce toda esta situación es en una generalizada ilegalidad [...], en un abrir y cerrar de negocios (sellar y reabrir luego del pago de multas), pero, sobre todo, en la existencia de una odiosa práctica, que parece generalizada: el pago periódico de sobornos a los funcionarios e inspectores<sup>81</sup>.

Su ineficiencia revela la distancia entre los ideales y los hechos. El cambio en los ideales de los planificadores urbanos (la idea de una ciudad adecuada a nuestras condiciones) es una exigencia inaplazable. Debería suscitar, a la vez, una mayor comprensión en cuanto a las condiciones "locativas" (las de las unidades informales no pueden ajustarse a los cánones modernos) y una revisión de los parámetros de localización y usos del suelo urbano: la dicotomía zona residencial-zona laboral debe ceder ante el fenómeno de los "negocios domésticos"; las separaciones comercio local/calle y lugar de flujo vehicular y lugar de flujo peatonal deben retroceder ante el

hecho de que la calle puede ser también un lugar comercial: caso de las ventas callejeras<sup>82</sup>. La zonificación efectiva no coincide con la de los planes de desarrollo urbano y las situaciones son extremadamente variadas: los graneros se dispersan por la ciudad; en cambio, las manufacturas tienden a concentrarse, de hecho, en "parques industriales" que tienen derecho a subsidios especiales (de industria y comercio y de tarifas públicas) y que pueden ser la base de futuros parques industriales adecuadamente institucionalizados, etc.

## 2. Las reglamentaciones laborales

Dos casos básicos son aquí discernibles en lo que concierne al sector informal: el de los asalariados (servidoras domésticas, obreros y empleados de las microempresas) y el de los no-asalariados (los trabajadores por cuenta-propia, los ayudantes familiares y los pequeños patronos). Por razones no sólo económicas sino humanas, la intervención estatal con respecto al servicio doméstico (mercado laboral libre y flexible por excelencia) debe estar dirigida a acelerar el proceso de transformación del servicio interno (pagado en especie y en dinero y obligado a residir en casa de los patronos) por servicio externo (pagado esencialmente en dinero y residente en su propio hogar). La medida principal al respecto es la fijación de un salario mínimo monetario, sobre el cual se fijarían las demás prestaciones sociales, incluyendo un aporte restringido al Instituto de los Seguros Sociales -ISS- para enfermedad general -maternidad y accidentes de trabajo- y en enfermedad profesional (debemos recordar que el 89.4% carece de seguridad social)<sup>83</sup>. Ese salario mínimo debería ser, inicialmente, menor al vigente en el resto del mercado laboral, pero debería tender, a largo plazo, a igualarlo.

Por su parte, el tratamiento laboral de los asalariados de las microempresas exige -además de una definición operativa de estas últimas- el reconocimiento previo de estos hechos:

a. A pesar de ser la flexibilidad en el manejo laboral uno de sus requisitos esenciales (adaptación a los ciclos de la demanda y generación de empleo a costa de la estabilidad), su rentabilidad no puede provenir del pago de salarios de hambre. Por ello, las obligaciones laborales directas de las microempresas deben conservarse: salario mínimo, de un lado, y primas y cesantías, del otro. Con respecto a la remuneración mínima debe tenerse en cuenta que su influencia reguladora es ya alta: el 68% de los obreros y empleados de empresas hasta de diez personas devengaba en junio de 1984

salarios iguales o mayores<sup>84</sup>. Por su lado, el costo de primas y cesantías se minimiza mucho debido a la alta rotación de personal.

b. Lo esencial de los extracostos de la "legalización" de las microempresas (entre un 80% y 90%, según los casos) parecen ser los laborales: Instituto de Seguros Sociales -ISS-, Cajas de Compensación Familiar, Sena, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-, en su orden<sup>85</sup>. No obstante, un 36% de los asalariados de las pequeñas empresas están afiliados (a junio de 1984) a algún sistema de seguridad, lo que demuestra la existencia, al menos parcial, de un interés patronal en materia de previsión de riesgos. Por ello, la política al respecto podría ser la de ampliar la afiliación al Instituto de Seguros Sociales -ISS- rebajando sensiblemente su tarifa de aporte (de hecho se trata de trabajadores muy jóvenes). Por su lado, los aportes a las cajas de compensación familiar, Sena e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar podrían ser exonerados para las microempresas. La compensación familiar (los solteros retiran menos de lo que aportan, los casados más) tiene poco sentido para un sector asalariado de baja edad media (29.5 años en promedio) y alto índice de soltería (50.4%) que estaría subsidiando a los asalariados del sector moderno<sup>86</sup>. En el caso del Sena esa exoneración tiene una justificación clara: de hecho, las microempresas son las encargadas de recibir a los jóvenes que inician su carrera laboral (impartiéndoles "disciplina laboral" y ciertas calificaciones) antes de transpasarlos al sector moderno de la economía<sup>87</sup>. Debieran, en sana lógica, recibir (no aportar) una compensación por esta labor.

El régimen laboral de los trabajadores independientes es un caso aparte. No caben aquí, en principio, reglamentaciones salariales mínimas ni prestacionales. No obstante, dada la elevada desprotección (93%-94% para los trabajadores por cuenta propia informales y 75% para los pequeños patronos)<sup>88</sup> parece conveniente promover su afiliación al Instituto de Seguros Sociales a las tarifas establecidas para quienes puedan pagar (y una proporción creciente lo podría hacer si se promueve una alza y redistributiva expansión), dejando la atención básica de los más indigentes al cuidado de programas generales (hospitales y dispensarios gratuitos) diseñados para la atención a la población más pobre. Sin embargo, en algunos casos (loteros, vendedores de prensa y chance) los trabajadores por "cuenta propia" trabajan de hecho para grandes capitales (loterías, periódicos y casas chanceras) que podrían asumir -mediante contribuciones globales- los costos de la seguridad social de "sus" trabajadores<sup>89</sup>.

### **3. Las reglamentaciones fiscales**

Impuestos de industria y comercio, impuesto de renta y complementarios e impuesto al valor agregado, a los cuales se suma la obligación tributaria de recaudar la retención en la fuente sobre pagos salariales para pequeños patronos: "la baja rentabilidad de la microempresa y los bajos niveles de capital hacen que el aspecto tributario resulte relativamente insignificante..."<sup>90</sup>.

Con excepción de los impuestos de industria y comercio, que podrían revisarse –en las ciudades donde haga falta– sobre la base de una zonificación realista y de un tratamiento preferencial para los pequeños negocios, poco es, pues, lo que hay que hacer en este terreno, como no sea acomodar el derecho al hecho: los recaudos son mínimos y su costo elevado<sup>91</sup>.

#### 4. Otras reglamentaciones: "la forma de lo informal"

Para fines legales, como los propuestos atrás en materia urbana, laboral y fiscal, el concepto de "unidad de pequeña escala" (o microempresa) exige una definición operativa precisa que debe ser elaborada por expertos, ya sea de acuerdo al volumen de capital (o ventas) o al de personal por actividades económicas<sup>92</sup> y cuyos topes deben independizarse de la influencia de la inflación.

Resta el problema de las formas organizativas que puede asumir la producción informal de bienes y servicios. Entre el trabajador aislado (la "persona natural") y la sociedad limitada (diseñada sobre todo para la pequeña escala), una serie de casos asociativos intermedios son posibles: sociedades de hecho, grupos precooperativos y cooperativos, etc. Igualmente, habría que considerar el problema de la participación política (en el buen sentido del término) de los trabajadores informales.

La promoción de formas asociativas, dada la idiosincracia de nuestras gentes, es poco viable en el terreno de la producción. En cambio, hay más posibilidades en el terreno de la comercialización (compra de insumos y/o comercialización colectiva de productos) siempre y cuando se garanticen estos dos principios básicos: 1/ la existencia de un poderoso interés común (cuya percepción surja de los interesados) y 2/ el diseño de mecanismos que eviten la separación entre la dirección y la base del grupo asociativo (en ausencia de los cuales, termina disolviéndose en aras del interés pecuniario de sus líderes)<sup>93</sup>.

En fin, el estímulo a la organización gremial (asociaciones y sindicatos ojalá sectoriales) y a su participación en organismos estatales, previstos para

el sector, jugar un papel clave si lo que se quiere –y se debe dentro de un marco democrático– es la integración de estos trabajadores a la gestión de la vida social de la cual han estado tradicionalmente desconectados.

## Notas

- 1 López, Hugo; Henao, Marta Luz y Sierra, Oliva. "El sector informal en Colombia: estructura, dinámica y políticas". Medellín, Universidad de Antioquia –Centro de Investigaciones Económicas (CIE), 1986. Mec.
- 2 Los centros se localizan en Ráquira (Boyacá), Pitalito (Huila), Sandoná (Nariño) y San Jacinto (Bolívar).
- 3 Banco Popular. *La pequeña y mediana industria en el desarrollo de Colombia: una encuesta y un programa de recomendaciones*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1962.
- 4 Departamento Nacional de Planeación, "Característica de la estructura de la pequeña y mediana industria en Colombia y del crédito dirigido al sector". Bogotá, 1970. p. 21.
- 5 Cundinamarca, Antioquia, Valle y Atlántico.
- 6 Organización Internacional del Trabajo –OIT-. *Hacia el pleno empleo*. Bogotá, Banco Popular, 1970.
- 7 Departamento Nacional de Planeación. *Plan de desarrollo económico y social. 1970–1973.*, Bogotá, 1970. 2 vols.
- 8 Contreras, Carlos y Leyva, Luis C. "Algunos comentarios sobre la acción del Sena hacia los niveles informales de la economía". s.l., 1984. Mec.
- 9 *Loc. cit.*
- 10 *Ibid.* p. 9.
- 11 *Ibid.* p. 10.
- 12 Departamento Nacional de Planeación. *Las cuatro estrategias*. Bogotá, 1972.
- 13 *Ibid.* p. 78.
- 14 *Loc. cit.*
- 15 Departamento Nacional de Planeación. *Para cerrar la brecha*. Bogotá, 1975.
- 16 Departamento Nacional de Planeación. *Plan de integración nacional*. Bogotá, 1980.
- 17 *Ibid.* Tomo I. p. 202.

- 18 *Ibid.* Tomo I.
- 19 Según una entrevista con un funcionario de la Corporación Financiera Popular.
- 20 Departamento Nacional de Planeación. *Cambio con equidad. 1983-1986*. Bogotá, 1984.
- 21 *Ibid.* p. 109.
- 22 Unidades de Pequeña Escala.
- 23 Zorro, Carlos et. al. "Las unidades de pequeña escala en Bogotá. Informe final". Bogotá, Sena-CIID, 1984. p. 375.
- 24 Departamento Nacional de Planeación. "Plan nacional de desarrollo de las microempresas". *Revista de Planeación y Desarrollo*. Vol. XVI, No. 1. Bogotá, enero-marzo de 1984.
- 25 Departamento Nacional de Planeación. *Cambio con equidad. 1983-1986*. *Op. cit.* p. 109.
- 26 AITEC: Acción Internacional/AITEC, institución independiente sin ánimo de lucro, fundada en 1961 en Estados Unidos y dedicada a ofrecer asistencia técnica a organizaciones de apoyo al sector informal.
- 27 Como Ecuador, México (Puebla y Monterrey), República Dominicana y El Salvador (Programas de Grupos Solidarios), entre otros.
- 28 Véase: Banco Interamericano de Desarrollo. "Ex-post Evaluation of Two Microenterprise Projects. Small Program Colombia". 1984. Mec.
- 29 "Plan Nacional de Desarrollo de la Microempresa". Bogotá, 1985. Mec.
- 30 La Promotora empezó a funcionar en noviembre de 1985 y en su creación participaron: Microempresas de Antioquia, Actuar (gestadores del proyecto), Coopdesarrollo, Sena, Finsocial, Caja Social de Ahorro y Fenalco. "Entrevista con Ana Lucía Aristizábal, asistente de la Promotora". Medellín, 1985.
- 31 "Entrevista con María Consuelo Niño, Directora del Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa". Bogotá, noviembre de 1985.
- 32 Las ideas centrales sobre este punto son tomadas de: Banco Interamericano de Desarrollo. *Op. cit.*
- 33 El período de amortización puede ser hasta de cuarenta años, con un período de gracia de hasta diez años. El interés es del 1% y no se requiere de garantía real. Véase: Departamento Nacional de Planeación "Plan Nacional de Desarrollo de la Microempresa". *Op. cit.*
- 34 En lo fundamental estos comentarios se basan en: López Castaño, Hugo. "Los programas de famiempresas de Actuar: contexto macroeconómico e institucional, realizaciones y dilemas estratégicos". Medellín, Universidad de Antioquia-Centro de Investigaciones Económicas (CIE). 1985; Zorro, Carlos et al. *Op. cit.*; Parra Escobar, Ernesto. *Microempresa y desarrollo*. Bogotá. Sena-Unicef, 1985.

- 35 Algunos programas, como el de la Corporación Actuar, en Medellín, apoyan este sector a través de grupos de crédito "solidarios". Véase: López, Hugo. *Op. cit.*
- 36 *Loc. cit.*
- 37 Zorro, Carlos et. al. *Op. cit.*; López, Hugo. *Op. cit.* y Fandiño, Santiago. "Tecnología y política económica. La gestión empresarial en las microempresas". Bogotá, 1985. Mec.
- 38 Fandiño, Santiago. *Op. cit.*
- 39 La Cooperativa de Microempresarios del Calzado -Comical-, impulsada por el Sena, constituye una experiencia importante en este campo.
- 40 Jaramillo, Alberto. "La Microempresa: carácter, tecnología y comercialización: resultados empíricos. En: Encuentro de investigadores sobre la microempresa. Cali, Universidad de San Buenaventura, 1984; Saldarriaga, Luis H. y Londoño, Santiago. "La experiencia de EAFIT en estudios sobre el sector informal: referencia a un caso de estudio". En: CIID-Universidad de los Andes (eds.) *La actualidad del sector informal urbano en Colombia*. Bogotá, 1983. pp.83-103.
- 41 Así lo indican las cifras sobre la evolución del empleo en el Programa Desap, las cuales expondremos más adelante.
- 42 Zorro, Carlos y otros. *Op. cit.* y López, Hugo. Los programas de famiempresas de Actuar... *Op.cit.*
- 43 Parra Escobar, Ernesto. *Op. cit.* p. 79.
- 44 Además de la experiencia ya mencionada de la comercialización establecida en Medellín, en Bogotá Projuventud organizó en 1985 un fondo de comercialización -con aportes del Banco de la República y de los microempresarios- con un grupo de 31 confeccionistas; su objetivo: solucionar problemas de liquidez con préstamos hasta de \$200.000 y fomentar compras colectivas de materias primas. "Entrevista con el Director del fondo". Bogotá, 1985.
- 45 Fandiño, Santiago. *Op. cit.* p. 10.
- 46 López, Hugo. *Op. cit.*
- 47 Después de 1984 han aparecido, además, FUNDECAR y la Corporación del Norte de Santander.
- 48 Siendo  $V_j$  el valor de la variable (por ejemplo, el número de créditos) acumulada en junio de 1985 para el programa  $j$ ;  $T_j$  el número de meses de existencia del programa  $j$ ; el promedio anual de  $V_j$  es:  $(V_j/T_j, 12)$ . El crecimiento temporal de la variable agregada para todos los programas puede descomponerse en dos efectos: el atribuible a la expansión interna de cada programa y el atribuible a la aparición de nuevos programas (programas adicionales y de diversa magnitud). Este último es el efecto que se capta mediante la evolución de la variable  $V$  (promedio acumulado anual) que se define como  $V = V_j$ , para los programas  $j$  existentes cada año.

- 49 No debe olvidarse que estas cifras no incluyen el crédito otorgado por los programas financiados por la Caja Social de Ahorros (o sea, sólo incluye línea BID).
- 50 El Cuadro 7, *supra*, incluye: línea BID, Caja Social de Ahorros y fondos propios. Entre las de mayor crecimiento se encuentran: Desap: 132%; Fundación Barranquilla: 116.9%, Projuventud (Bogotá): 68%, y Corpocaldas: 72.3%.
- 51 Saldarriaga, Luis H. y otros. *Op. cit.*; Becerra, Carlos; Carrasquilla A., Blanca y Vélez, Eduardo. "Estudio de evaluación del Programa Desap de microempresas". Bogotá, Instituto SER de Investigación. 1982. Mec.
- 52 Para Desap hasta septiembre de 1983, este plazo oscila entre 18 y 22 meses. Véase: Banco Interamericano de Desarrollo. *Op. cit.*
- 53 Saldarriaga, Luis H. y otros. *Op. cit.*
- 54 La ocupación permanente media por establecimiento pasa de 3.70 a 5.51 trabajadores. Becerra, Carlos; Carrasquilla A. Blanca L. y Vélez, Eduardo. *Op. cit.* pp. 33-ss.
- 55 *Ibid.* p. 139.
- 56 *Ibid.* p. 142. También se encontró que el 70.8 de los microempresarios con crédito habían incrementado su empleo en los dos últimos años (1980-1981) mientras que en los grupos menos favorecidos por el programa sólo creció en el 23.6% de los casos. *Ibid.* p. 33.
- 57 Banco Interamericano de Desarrollo. *Ibid.* p. 55.

58

Año recepción crédito	1980	1981	1982
Fecha control	Empleo total	Empleo total	Empleo total
Empleo inicial	347	363	188
Julio 1981	508	-	-
Diciembre 1981	477	421	-
Julio 1982	497	451	-
Diciembre 1982	507	484	249
Septiembre 1983	473	483	243
Número de microempresas	(83)	(100)	(51)

Fuente: BID. *Ibid.* p. 56.

- 59 *Ibid.* p. 86.
- 60 López, Hugo. *Op. cit.* p. 81.

- 61 Estos porcentajes de cobertura son muchísimo más bajos si se incluyen las unidades de un trabajador –altamente numerosas– (véase Cuadro 9). También debe advertirse que en el universo existente considerado en el Cuadro mencionado se han excluido sectores como la construcción, transporte, finanzas, servicio doméstico, etc., que por sus características no son objeto de atención por parte de las fundaciones.
- 62 Debido al incremento efectivo en el valor promedio de los créditos respecto al supuesto en el Plan: \$156.900 contra \$93.000 (en pesos de 1984).
- 63 Véase la metodología que hemos utilizado en el Cuadro 11.
- 64 Este es el empleo medio de las empresas beneficiadas con crédito, a 30 de junio de 1985. Véase: Banco Interamericano de Desarrollo. *Op. cit.*
- 65 La evolución de la ocupación en las empresas que recibieron crédito del programa Desap sustenta esta hipótesis. Véase *supra*.
- 66 Gómez, Hernando; Tarazona, Lucía y Londoño, Juan Luis. *La microempresa urbana: perspectivas, promoción y políticas*. Bogotá, Ediciones Grupo Social, 1984. p. 69.
- 67 Este punto se desarrollará *infra más adelante*.
- 68 López, Hugo et al. *La industria del mueble en el Valle del Aburrá*. Medellín, Universidad Eafit, 1981. pp. 134–ss.
- 69 *Loc. cit.*
- 70 López, Hugo; Henao, Marta Luz y Sierra, Oliva. *Op. cit.* p. 227.
- 71 *Loc. cit.*
- 72 *Loc. cit.*
- 73 Castells, Manuel. "Small Business in a World Economy: The Hong Kong Model, Myth and Reality" Berkeley, 1984. Mec.
- 74 *Loc. cit.*
- 75 Garofoli, Gioacchino. "Industrialisation diffuse et petite entreprise: le modele italien des années 70". En: "Rencontre: Salarisation dans les pays semi-industrialisés: mythe ou réalité?". Grenoble, febrero de 1985. Mec.
- 76 Proyecto de Mercadeo para las formas Asociativas, Rurales y Urbanas –PMUR–, Sena–Holanda. *Las empresas asociativas en Colombia: alcances y limitaciones*, Bogotá, 1981.
- 77 Acevedo, Jorge. Caro, Blanca Lilia y Santa Gloria Inés. "Análisis de la problemática de legalización de la microempresa". Bogotá, Instituto SER de Investigación. 1985.

- 78 Ernesto Parra Escobar refiere breve pero magistralmente al tema en su libro. *Op. cit.* Especialmente el capítulo 9.
- 79 Los requisitos para la obtención de la licencia (caso de Bogotá y para establecimientos comerciales) son: registro del negocio en la Dirección Distrital de Impuestos, visto bueno de Bomberos, patente sanitaria, visto bueno de Planeación Distrital, entre otros. Véase: Acevedo, Jorge y otros. *Op. cit.* pp. 65-ss.
- 80 *Ibid.* p. 89.
- 81 *Loc. cit.*
- 82 López, Hugo; Henao, Marta Luz y Sierra Oliva. *Op. cit.* pp. 227-ss.
- 83 *Ibid.* p. 56.
- 84 *Ibid.* p. 74.
- 85 Acevedo, Jorge et al. *Op. cit.*
- 86 La edad media entre los asalariados del sector formal (empresas de 11 y más trabajadores y Gobierno) es mucho más alta: 32.7 años, y el porcentaje de soltería mucho menor: 36.7%. Datos de la Encuesta Nacional de Hogares, junio de 1984, del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- para las cuatro áreas metropolitanas agregadas.
- 87 López, Hugo; Henao, Marta Luz y Sierra, Oliva. *Op. cit.* Capítulo 3.
- 88 Véase Cuadro 4.
- 89 De hecho las loterías conceden ya aguinaldos y auxilios especiales a sus loteros. Véase López, Hugo. "Sector informal y sindicalismo: el caso de Pereira". *Estudios Marxistas*. No. 22. Bogotá, 1982. p. 67.
- 90 Acevedo, Jorge et al. *Op. cit.* p. 87.
- 91 Parra, Ernesto, *Op. cit.* p. 100.
- 92 Es la propuesta hecha por: Parra, Ernesto, *Op. cit.* p. 101.
- 93 Al respecto abundan las experiencias. Véase: PMUR-Sena-Holanda, *Op. cit.*

## Bibliografía

Acevedo, Jorge; Caro, Blanca Lilia y Santa, Gloria Inés. "Análisis de la problemática de legalización de la microempresa". Bogotá, Instituto SER de Investigación, 1985. Mec.

Arcila S., Alirio. "Organización interna y metodología. Documento del programa de desarrollo de microempresas". Medellín, 1986. Mec.

Ayala, Ulpiano. "Crítica del sector informal: comentario al artículo de Hugo López". *Estudios Marxistas*. No. 22. Bogotá, septiembre-octubre de 1981

Banco Interamericano de Desarrollo -BID-. "Ex-post Evaluation of Two Microenterprise Projects. Small Program Colombia". s.l., 1984. Mec.

Banco Popular. *La pequeña y mediana industria en el desarrollo de Colombia: una encuesta y un programa de recomendaciones*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1962.

Becerra, Carlos et al. "Estudio de evaluación del programa DESAP de microempresas". Bogotá, Instituto SER de Investigación", 1982. Mec.

Bourguignon, Francois. "Pobreza y dualismo en el sector urbano de las economías en desarrollo: el caso de Colombia". *Desarrollo y Sociedad*. No. 1. Bogotá, enero de 1979.

Britto, Rubén Darío et al. "Estructura y dinámica del comercio callejero en Medellín". *Lecturas de Economía*. No. 10. Medellín, enero-abril de 1983.

Castells, Manuel. "Small Business in a World Economy: the Hong Kong, Model, Myth and Reality". Berkely, 1984. Mec.

Castro, Yesid et al. *El sector comercio en Colombia: estructura actual y perspectivas*. Bogotá, Fedesarrollo, 1979.

Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales -CIDER-. "Programa de investigación: viabilidad de una estrategia de descentralización productiva. La pequeña industria y el desarrollo regional". Bogotá, Universidad de los Andes -CIDER-, 1984. Mec.

Contreras, Carlos y Leyva, Luis. "Algunos comentarios sobre la acción del Sena hacia los niveles informales de Economía". s.l., 1984. Mec.

Corporación Financiera Popular. "Programa de desarrollo para la microempresa". Bogotá, 1982. Mec.

———. "Microempresas en zonas fronterizas". Bogotá, Corporación Financiera Popular, 1984.

Chica, Ricardo. "Financiación de la inversión industrial colombiana: 1970-1980". *Desarrollo y Sociedad*. No. 15-16. Bogotá, septiembre-septiembre de 1984-marzo de 1985.

Departamento Nacional de Planeación (Unidad de Desarrollo Social) y Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-. "Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa". *Revista de Planeación y Desarrollo*. Vol. 16, No. 1. Bogotá, enero-marzo de 1984.

Departamento Nacional de Planeación, "Características de la estructura de la pequeña y mediana industria en Colombia y del crédito dirigido al sector". Bogotá, 1970. Mec

———. *Las cuatro estrategias. Plan de desarrollo. 1972-1974*. Bogotá, 1972.

———. *Para cerrar la brecha. Plan de desarrollo social, económico y regional. 1975-1978*. Bogotá, 1975.

———. *Plan de desarrollo 1982-1986: cambio con equidad*. Bogotá, 1983.

———. "Acciones y estrategias del Programa DRI-PAN en el proceso de comercialización de alimentos en las áreas urbana y rural". Bogotá, 1983. Mec.

———. "Plan nacional de desarrollo de las microempresas". *Revista de Planeación y Desarrollo*. Vol. XVI, No. 1. Bogotá, enero-marzo de 1984.

Duque, Helena y Mejía, William. "El mercado detallista de alimentos en barrios populares de Medellín: situación actual y alternativas de reorganización". Medellín, Centro de Investigaciones Económicas -CIE-. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia, 1983. Mec.

Encuentro Nacional de Programas de Microempresas. *Memorias*. Bucaramanga, 1982.

Escobar, Weimar. "Alcances potenciales de la microempresa". Cali, Fundación Carvajal, 1984. Mec.

———. "Industria, sector informal, microempresas, y empleo: bases para un desarrollo integral". Cali, Fundación Carvajal, 1983. Mec.

Fandiño, Santiago. "Política de empleo y microempresa: proyecto Sena-CHD". Bogotá, Sena, 1984. Mec.

———. "Políticas de trabajo hacia la microempresa". Bogotá, Comité Interinstitucional de Microempresas, 1984. Mec.

Garafoli, Giocchino. "Industrialisation diffuse et petite entreprise: le modele italien des années 70". Grenoble, 1985. Mec.

Gómez Buendía, Hernando. "La microempresa, palanca del desarrollo". *Gerencia al Día*. No. 48. Bogotá, enero-febrero de 1984.

Gómez Buendía, Hernando, Tarazona de Niño, Lucía y Londoño de la Cuesta, Juan Luis. *La microempresa urbana: perspectivas, promoción y políticas*. Bogotá, Grupo Social, 1984.

Hommes, Rudolf. "La organización industrial de la pequeña industria". Bogotá, Sena, 1983. Mec.

Jaramillo, Alberto. "Perspectivas de cambios técnicos y administrativos en la pequeña y medianas empresas productoras de muebles en el Valle de Aburrá". Medellín, Universidad EAFIT, 1982. Mec.

———. "La microempresa: carácter, tecnología y comercialización. Resultados empíricos". Cali, Universidad de San Buenaventura, 1984. Mec.

Kugler, Bernardo. "Educación y mercado de trabajo urbano en Colombia: una comparación entre sectores moderno y no moderno". Bogotá, Corporación Centro Regional de Población, 1979, Mec.

———. "Estudios, programas y políticas del sector informal urbano en Colombia". En: *Actualidad del sector informal urbano en Colombia. Taller sobre trabajos de investigación. Cali, septiembre de 1983*. Bogotá, Universidad de los Andes (Departamento de Ciencia Política) y Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo—CIID—, 1984.

Londoño, Juan Luis. "La pequeña empresa y la estructura industrial colombiana". *Ciencia, Tecnología y Desarrollo*. Vol. 3, No. 4. Bogotá, octubre-diciembre de 1979.

Londoño, Santiago. "El comercio callejero, estrategias de trabajo y reproducción". *Revista Universidad EAFIT*. No. 48. Medellín, octubre-diciembre de 1982.

Londoño, Santiago et al. "La Economía de la tienda de barrio". Medellín, Fenalco, 1982. Mec.

López, Hugo. "El sector informal: ¿sector marginado, independiente o subordinado?". *Estudios Marxistas*. No. 21. Bogotá, mayo-agosto de 1981.

———. "Sector informal y sindicalismo: el caso de Pereira". *Estudios Marxistas*. No. 22. Bogotá, septiembre-diciembre de 1981.

———. "El comercio callejero: ¿marginalidad o sistema minorista indispensable? *Lecturas de Economía*. No. 10. Medellín, enero-abril de 1983.

———. "Los programas de famiempresas de ACTUAR: contexto macroeconómico e institucional, realizaciones y dilemas estratégicos". Medellín, Centro de Investigaciones Económicas—CIE—. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia, 1985. Mec.

López, Hugo et al. *La industria del mueble en el Valle de Aburrá: materia prima, producción y comercialización*. Medellín, Corporación Financiera Popular—Universidad EAFIT, 1981.

López, Hugo; Henao, Marta Luz y Sierra, Oliva. "El sector informal en Colombia: estructura, dinámica y políticas". Medellín, Universidad de Antioquia—Centro de Investigaciones Económicas—CIE—, 1986. Mec.

Organización Internacional del Trabajo—OIT—. *Hacia el pleno empleo*. Bogotá, Banco Popular, 1970.

Parra Escobar, Ernesto. *Microempresa y desarrollo*. Bogotá, Sena—Unicef, 1984.

Peña, Humberto et al. "Estudios descriptivos de las microempresas usuarias del Programa DESAP. Investigación realizada por estudiantes de estadística de la Universidad del Valle al Programa DESAP de la Fundación Carvajal". Cali, 1984. Mec.

Proyecto de Mercadeo para las Formas Asociativas, Rurales y Urbanas -PMUR- Sena-Gobierno de Holanda: "Las empresas asociativas en Colombia, alcances y limitaciones". Bogotá, 1981.

Rey de Marulanda, Nohra y Ayala, Ulpiano. "La reproducción de la fuerza de trabajo en las grandes ciudades colombianas". *Desarrollo y Sociedad*. No. 1. Bogotá, enero de 1979.

Ruiz Hernández, Hernando y Fandino, Santiago. "El comercio informal: un tratamiento nacional para un problema nacional". En: Cámara de Comercio de Bogotá (Ed.). *El comercio informal: un tratamiento nacional para un problema nacional*. Bogotá, Fenalco, 1984.

Saldarriaga R., Luis H. y Londoño B., Santiago. "El comercio informal en Colombia: observaciones y evidencia empírica". Medellín, Universidad EAFIT, s.f. En: Cámara de Comercio de Bogotá (ed.). *El comercio informal: un tratamiento nacional para un problema nacional*". Bogotá, Fenalco, 1984.

Saldarriaga, Luis H. et al. "Diagnóstico y modelo de funcionamiento para el Programa de microempresas de la Corporación Fabricato". Medellín, Universidad EAFIT, 1982. Mec.

Saldarriaga, Luis H. y Londoño, Santiago. "La venta callejera de pescado en El Pedrero: su economía y sus conflictos". Medellín, Universidad EAFIT, 1982.

———. "La experiencia de estudios sobre el Sector Informal: referencia a un caso de estudio". En: *Actualidad del sector informal Urbano en Colombia. Taller sobre trabajos de investigación. Cali, septiembre de 1983*, Bogotá, Universidad de los Andes (Departamento de Ciencia Política) y Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo -CIID-, 1984.

Salgado, Carlos. "Crítica al sector informal". *Controversia*. No.120. Bogotá, octubre de 1984.

*Seminario Internacional: Nacimiento y desarrollo de la pequeña empresa, Bogotá, febrero 14-15, de 1985. Memorias*. Bogotá, Universidad de los Andes, 1985.

Tokman, Víctor. "Las relaciones entre los sectores formal e informal". *Revista de la CEPAL*. No. 5. Enero-junio de 1978.

Urrea G., Fernando. "Sector informal e ingreso en las ciudades intermedias". En: *Actualidad del sector informal urbano en Colombia. Taller sobre trabajos de investigación. Cali, septiembre de 1983*. Bogotá, Universidad de los Andes (Departamento de Ciencia Política) y Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo -CIID-, 1984.

Zorro, Carlos et al. *Las unidades de pequeña escala en Bogotá*. Bogotá, Sena-CIID, 1984.