

LA INSTRUMENTACION DE LA POLITICA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA RURAL EN COLOMBIA 1997-2012¹

Janeth Patricia Muñoz Eraso²

Resumen

La política de lucha contra la pobreza rural en Colombia en el período 1997-2012 ha sido estructurada por el proyecto Pademer y el Programa Oportunidades Rurales, que corresponden a un mismo instrumento de acción pública: “la microempresa”, que tiene como antecedentes el Plan Nacional de Desarrollo de la Microempresa (PNDM) en 1984 y continúa a partir del 2014 con el Programa Construyendo Capacidades Empresariales Rurales.

En su instrumentación³ la política evidencia ajustes marginales o incrementales dirigidos a mejorar la operatividad de la política mas no a promover cambios sustanciales. Se concluye que el instrumento estructura la política al punto que la ha sobrepasado, porque en todos los casos, la promoción y el fortalecimiento de la microempresa ha sido el propósito relevante de los diferentes gobiernos para luchar contra la pobreza rural en Colombia.

INTRODUCCIÓN

En Colombia existe una tradición en la implementación de políticas públicas dirigidas a combatir la pobreza rural, específicamente en estrategias de generación de ingresos y empleo a través del apoyo a iniciativas empresariales, el fortalecimiento de cadenas productivas y alianzas estratégicas, el desarrollo tecnológico y rural, entre otros;

¹ Esta ponencia hace parte de la tesis doctoral “los instrumentos de la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia. Análisis del proyecto Pademer y el Programa Oportunidades Rurales”, desarrollada por la autora y dirigida por el Dr. Guillaume Fontaine.

² Máster en Desarrollo Rural de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Candidata a Doctora en Ciencias Sociales con mención en Estudios Políticos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO- sede Ecuador. Email: janethpatriciamunoz@gmail.com

³La instrumentación de la política se entenderá como el proceso mediante el cual el gobierno materializa su intervención.

tal como lo reflejan los planes de desarrollo nacional que los diferentes gobiernos han puesto en marcha en los últimos 20 años⁴.

Si bien estas acciones dan cuenta de las buenas intenciones de los gobiernos de turno, y algunas de las evaluaciones de los programas evidencian su efectividad⁵, también hemos observado que dichas estrategias se han construido e implementado desde el Estado de manera unidireccional a partir de un enfoque “estado-centrista”⁶ en el cual el Estado es colocado necesariamente en el centro como una variable “independiente”, o, al menos, como eje de las decisiones colectivas⁷.

Asimismo, el análisis de las políticas dirigidas al tema de la pobreza rural, se ha limitado a observar, por ejemplo, el enfoque utilizado en las políticas o aspectos institucionales, presupuestales o técnicos, basados especialmente en la revisión de planes de desarrollo⁸ y en evaluaciones de impacto. De hecho, existe una firma llamada “Econometría” que por lo general, es contratada para realizar las evaluaciones de varios programas del sector rural⁹. Ello restringe la mirada, porque se concentra fundamentalmente en el rol instrumentalista del Estado bajo una perspectiva *top down* y corrobora lo planteado por Hernández (1999) y Roth (2007) cuando afirman que en el país existe una limitación en las investigaciones y trabajos relacionados con el análisis de políticas públicas.

⁴ Por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010: *Estado Comunitario: Desarrollo para todos*, consideraba dentro de sus estrategias, “impulsar el fortalecimiento de los niveles de empresariaización de los pequeños campesino”. El actual PND 2010-2014: *Prosperidad para todos*, contempla como objetivo primordial “lograr una sociedad con más empleo, menos pobreza y más seguridad”.

⁵ Tal como sucedió con el proyecto “Pademer”, que fue evaluado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola – FIDA- (organismo cofinanciador) y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, (organismo ejecutor del Programa).

⁶ El Estado-centrismo da preferencia al estudio de la toma de decisiones, de la puesta en práctica y de la evaluación. (...) existe el riesgo de que la autoridad pública sea el único o el principal actor de una sociedad que pueda etiquetar y, por ende, abordar los problemas colectivos, construir la categoría de lo que es público y lo que pertenece a lo privado, Thoenig (1997:24).

⁷ Como lo demostré en mi tesis de maestría que analizó la política pública para la mujer rural en Colombia (Muñoz, 2002).

⁸ Como se puede observar en la tesis de maestría de Bernal (2008).

⁹ Por ejemplo las evaluaciones de los programas: Pademer, Oportunidades Rurales, Agro Ingreso Seguro

Este trabajo pretende cambiar el lente de análisis tradicional de las políticas y examinar desde una perspectiva neoinstitucional, la instrumentación de la política de lucha contra la pobreza rural a través del proyecto “Pademer” y el programa “Oportunidades Rurales” durante el período 1997-2012.

Este documento se presenta en cinco partes. En la primera, se hace una revisión del marco teórico y conceptual que guio la investigación. La segunda parte indica la metodología. La tercera sección muestra los resultados en cuanto al proceso de instrumentación de la política a partir de la década de los años ochenta, destacando los cambios que han sucedido y los actores que han intervenido. Finalmente se presentan las conclusiones.

MARCO CONCEPTUAL

1. La perspectiva de análisis: el neoinstitucionalismo

Las nuevas perspectivas de análisis de las políticas públicas han revalorizado el papel del Estado en sus elementos institucionales de manera más acorde a la realidad en que se desenvuelve los actores¹⁰, dejando atrás la rigidez concebida en el institucionalismo clásico¹¹, que marcó las formas tradicionales de estudiar las políticas enfocadas más al papel instrumentalista del Estado, bajo una mirada *top down* y con poco análisis comparativo. En esta visión “neoinstitucionalista” el análisis va más allá de las estructuras de las instituciones políticas y se concede una importancia central a las instituciones y estructuras, así como a las reglas, procedimientos, organizaciones y los diferentes componentes que forman un sistema político (Marsh & Stocker, 1997). Además, toma en cuenta las preferencias, valores y culturas de las sociedades (March & Olsen, 1984,1989;

¹⁰Siguiendo a Grossman (2009) para ser considerado un actor es necesario que la acción emprendida tenga repercusiones tangibles sobre el proceso de una política específica. De este modo, se pueden registrar una gama amplia y variada de actores que interactúan tanto a nivel individual como colectivo; en diferentes ámbitos (local, departamental, nacional y supranacional) y desde distintas naturalezas (públicas y privadas)

¹¹ Corriente teórica centrada en el análisis del Estado y de sus aspectos formales, especialmente prolífica en Gran Bretaña y Estados Unidos durante la primera mitad del siglo XX y que había quedado relegada a un segundo plano tras sufrir duras críticas por parte de las escuelas conductistas y estructuro-funcionalistas durante los años cincuenta y sesenta (Fernández, 2006:7)

Hall & Taylor, 1996; Steinmo, 2009). De este modo, el nuevo institucionalismo sostiene que:

Las instituciones son las reglas de juego de la sociedad o, más formalmente, las obligaciones creadas por los seres humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico (North, 1990:3).

Así, buena parte de los trabajos producidos bajo la perspectiva neoinstitucionalista tienden a establecer “necesaria e implícitamente” comparaciones ya sea a nivel de gobiernos, partidos y sistemas de partidos, parlamentos, entre otros. Por lo tanto, la política comparada es importante para ver cómo el cambio institucional delinea la forma en que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico, ofreciendo las ventajas de descripciones ricas y holísticas y de informes de caso completos y cronológicamente bien realizados (Skocpol, 1984, 1986).

Dentro de las vertientes neoinstitucionalistas¹², la sociológica es la que brinda la mejor posibilidad para analizar el ambiente y los entornos culturales, sociales y políticos a través de los cuales los distintos actores y agencias intervienen y se desempeñan (Hall & Taylor, 1996 p. 10-17).

En este contexto, las “instituciones” se conciben como reglas formales, constitucionales (definen, por ejemplo, las formas de los sistemas presidenciales o parlamentarios), o bien reglas más informales, como normas de comportamiento o “reglas de juego”. Designan los actores que participan en las decisiones políticas, su rol específico e incluso la forma en la que se debe comportar en el proceso político. En definitiva, las instituciones pueden moldear la forma cómo los actores perciben o comprenden sus propios intereses, (Ostrom, 2000; Steinmo, 2009), y permiten estabilizar formas de acción colectiva y hacer más previsible y, quizás más visible, el comportamiento de los actores, (Lascoumes & Le Galès, 2009, p. 289).

¹² Económica, histórica y sociológica.

2. El Objeto de estudio: los instrumentos

Bajo la perspectiva neoinstitucionalista, la mirada hacia los instrumentos de las políticas también es renovada porque ya no los observa como simple técnicas procedimentales, expresadas casi siempre bajo una forma jurídica ni como dispositivos neutros, ya que producen efectos específicos, independientemente del objetivo que se persigue (el objetivo que se les atribuye), sino que se asocian como “instituciones” que pueden estructurar la política y son “todo lo que un actor pueda usar o que potencialmente pueda usar para alcanzar sus objetivos” (Hoogerwerf, 1989, citado por Peters & Nispen, 1998 p.13), de tal forma que un instrumento de acción pública constituye un dispositivo a la vez técnico y social que organiza unas relaciones sociales específicas entre los poderes públicos y sus destinatarios, en función de las representaciones y significaciones de las cuales es portador (Lascoumes & Le Galès, 2009).

Por lo tanto, los instrumentos asumidos como “instituciones” se constituyen en el “corazón” del análisis de las políticas públicas (Hall, 1993), y en ese sentido, para Lascoumes y Le Galès (2009, p. 289-290), los instrumentos son un conjunto de instituciones y procedimientos que:

- Determinan por una parte la manera cómo los actores van a comportarse.
- Crean incertidumbres sobre los efectos de relaciones de fuerza.
- Privilegian ciertos actores e intereses y dejar de lado a los otros.
- Ponen a ciertos actores restricciones y a otros les ofrecen posibilidades de acción
- Permiten una cierta representación de los problemas
- Evidencian los cambios en las políticas y todas las combinaciones posibles: cambios de instrumentos sin cambios de fines, modificación de la utilización o del grado de utilización de instrumentos ya existentes, cambios de objetivos que pasan por el cambio de instrumentos o el cambio de estos que modifica los objetivos y los resultados y generan poco a poco el cambio de objetivos.

En suma, los instrumentos estructuran las políticas conforme a sus propias lógicas y se convierten en eficaces indicadores para entender y analizar los cambios de políticas a través del tiempo (Lascoumes & Legalés, 2007).

3. Tipos de instrumentos

En 1986 Christopher Hood ofrece una taxonomía que clasifica a los instrumentos en cuatro componentes: Nodalidad, Autoridad, Tesoro o recursos y Organización (NATO) (Cuadro 2). Cada uno de estos componentes según Howlett & Ramesh (2007, p.91-116) presenta características propias e integra los siguientes instrumentos:

- Instrumentos basados en la información o "nodality" (nodalidad), demuestran la capacidad del gobierno de operar como un nodo (punto focal) en una red de información. Son: exhortación, comisiones de investigación y leyes de libertad de información.
- Instrumentos basados en la autoridad, indican el poder legal del gobierno u otras fuentes de legitimidad gubernamental. Son: regulaciones de comando y control, regulación delegada o auto regulación, comités de asesoramiento y Quangos¹³.
- Instrumentos basados en el tesoro o recursos, denotan los recursos gubernamentales utilizados. Son: subsidios, garantías, incentivos tributarios, préstamos. También entran en la categoría desincentivos financieros como impuestos y recargos de usuarios.
- Instrumentos basados en la organización, muestran la capacidad de dirigir la acción (por la policía, por la burocracia). Son: de provisión directa, empresas públicas, organizaciones familiares, de comunidad y voluntarias, creación de mercado, reorganizaciones de gobiernos.

La clasificación de Hood permite evidenciar cómo mediante estos recursos los gobiernos pueden manipular a los actores de las políticas, por ejemplo al retirar o poner a disposición dinero o información, mediante el uso de sus poderes coercitivos para forzar a otros actores a emprender actividades que ellos desean, o simplemente ejerciendo las actividades que ellos quieren utilizando su propio personal y experiencia¹⁴ (Howlett & Ramesh, 2007:90).

¹³ Organismo estatal semiautónomo

¹⁴ Traducción propia

Cuadro 2
Tipos de instrumentos de gobierno según Hood (1986). Ejemplos en Colombia

	Nodalidad	Autoridad	Tesoro (Recursos Financieros)	Organización
Objetivo	Asesoramiento Informes y registros	Reglamentos, licencias, autorizaciones	Donaciones, préstamos o empréstitos y premios	Administración directa, empresas públicas, consultores
Procedimiento	Provisión y entrega de información.	Consejos asesoría contratada.	Creación y financiamiento de grupos de interés	Conferencias, comisiones de investigación, reformas administrativas
Ejemplos en Colombia	Observatorio agrocadenas	Licencia Ambiental Leyes de reforma agraria	Proyecto “ Apoyo a la microempresa rural” (Pademer); Programa "Oportunidades Rurales"	Red para la superación de la pobreza (JUNTOS)

Fuente: Adaptación propia con base en Howlett & Ramesh, 2007.

Tomando como referencia la clasificación de Hood, esta investigación asumió el proyecto Pademer y el programa Oportunidades Rurales como instrumentos de tesoro o económicos porque se trata de empréstitos otorgados por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola FIDA y están encaminados a fortalecer la microempresa rural como instrumento de generación de ingresos y empleo.

METODOLOGÍA

El análisis de la instrumentación de la política de lucha contra la pobreza rural se realizó mediante el estudio de caso, ya que permitió comprender las dinámicas presentes en el contexto particular colombiano. En este marco, se examinaron dos casos: el proyecto Pademer y el Programa “Oportunidades Rurales”. El método para la recolección de información fue cualitativo y surgió por un lado, de entrevistas semiestructuradas dirigidas a informantes clave que participaron en el diseño e implementación tanto del proyecto Pademer como del programa Oportunidades Rurales. Entre ellos, los directores y funcionarios de los programas y el director del FIDA en Colombia. Por otro lado, se hizo revisión documental, que incluyó informes de actividades, informes de evaluaciones y demás producción bibliográfica relacionada con el tema.

1. Los casos

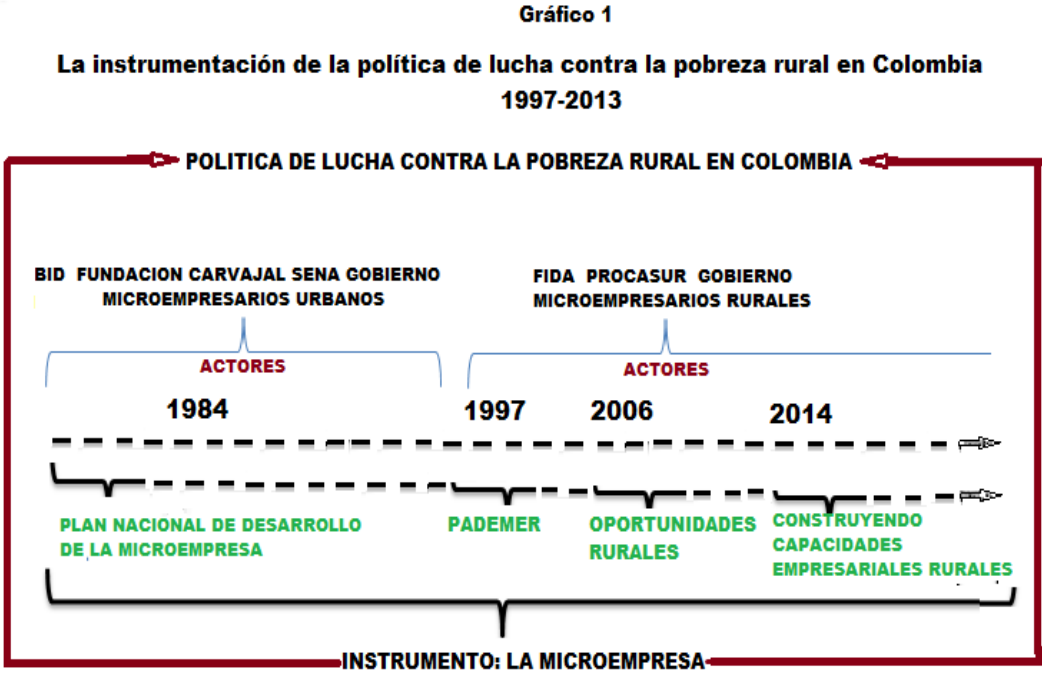
En el período 1997 – 2013, la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia se estructura a partir de dos instrumentos relevantes de tipo económico: el Proyecto de Apoyo a la Microempresa Rural (Pademer) y el Programa de Desarrollo de las Oportunidades de Inversión y Capitalización de los Activos de las Microempresas Rurales (Oportunidades Rurales). El primero, se implementó en el período 1997-2006. Nace tras el diagnóstico del FIDA sobre los problemas enfrentados por las comunidades rurales en sus actividades productivas. El segundo, se puso en marcha en el período 2007-2013. Se originó a partir de las evaluaciones realizadas a Pademer que lo catalogaron como proyecto exitoso. Estos instrumentos se seleccionaron porque tienen como puntos comunes: (i) la lucha contra la pobreza rural (ii) el fortalecimiento de la microempresa rural como estrategia de generación de empleo e ingresos (iii) los microempresarios rurales, como población objetivo (iv) el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) como organismo de cooperación y, (v) la cobertura de un número importante de departamentos colombianos.

RESULTADOS

1. La instrumentación de la política, cambios y continuidades

La información obtenida tanto de la revisión documental como en las entrevistas a los actores públicos condujo a realizar una genealogía de la política para identificar el origen de los instrumentos analizados, los cambios producidos y los principales actores que han intervenido en su instrumentación. De este modo, fue necesario indagar a partir de la década de los años ochenta para evidenciar que han sido cerca de treinta años y siete gobiernos diferentes los que han acogido el instrumento “microempresa” como alternativa de generación de ingresos y empleo de la población pobre colombiana. En contexto, se muestra que tanto el Proyecto Pademer como el Programa Oportunidades Rurales corresponden a un mismo instrumento de la política que tiene como antecedentes el Plan Nacional de Desarrollo de la Microempresa en 1984 y continúa a futuro con el Programa

Construyendo Capacidades Rurales, como se muestra en el Gráfico 1 y se explica a continuación.



Fuente: esta investigación

1.1 El instrumento: la microempresa en Colombia

La experiencia acumulada en el país en materia microempresarial, tiene como antecedentes un contexto favorable de iniciativas públicas y privadas dirigidas al apoyo de pequeñas unidades de producción que parten de la década de los sesenta con la creación de “Artesanías de Colombia” (1960); el programa de crédito “pequeña producción agroindustrial” de la Caja Agraria (1964); la Corporación Financiera Popular (1967) y el Fondo Financiero Industrial (1968). Así, apoyados inicialmente por el BID y agenciando recursos propios, los gobiernos de cuatro administraciones sucesivas¹⁵ incorporaron políticas públicas dirigidas a la microempresa especialmente en el ámbito urbano, que se constituyeron en el punto de partida para que en 1997 los gobiernos posteriores respaldados por el FIDA, acogieran la microempresa como el instrumento clave de la política de lucha contra la pobreza rural. En este proceso, tres actores cobran relevancia al convertirse en precursores de las iniciativas microempresariales en el país: el Servicio Nacional de

¹⁵Betancourt (1982-1986); Barco (1986-1990) ; Gaviria(1990-1994) y Samper (1994-1998).

Aprendizaje – (SENA), la Fundación Carvajal y el Banco Internacional de Desarrollo (BID).

El SENA, actor gubernamental creado mediante el Decreto-Ley 118 de 1957 con el fin de ofrecer capacitación técnica y profesional gratuita a millones de personas para vincularlas al mercado laboral. Desde la década de los años sesenta este organismo brindó capacitación en gestión empresarial para pequeños negocios dirigidos a la población pobre ubicada especialmente en el sector urbano. Paulatinamente su campo de acción se fue orientando de manera más directa al fortalecimiento de las “pequeñas unidades de producción” (que más adelante serían caracterizadas como microempresas). Estos cambios según Ramírez (1998), iban a la par con las actividades implementadas por varias instituciones análogas a esta entidad en América Latina que reorientaron una parte sustancial de su acción desde los sectores modernos a los sectores informales de la economía.

En este marco, el SENA puso en marcha los Programas de Promoción Profesional Popular Urbanos y Rurales (PPPUR), los cuales fueron reforzados conceptualmente y metodológicamente con la participación del SENA en programas gubernamentales como el Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), el Programa de Integración de Servicios y Participación de la Comunidad (IPC), y el Programa Móvil Urbano y Rural (PMUR) de Cooperación Internacional con el gobierno de Holanda desarrollado entre 1979 y 1981. Estas prácticas aportaron al SENA una serie de mecanismos de promoción de empresas asociativas, incluyendo dentro de este concepto a las asociaciones de microempresas individuales para comercialización, acopio, etc., que cubría aspectos organizativos, administrativos y financieros.

Sumado a lo anterior, el SENA adoptó dos enfoques teóricos que también fueron determinantes en su reorientación conceptual. Uno, aportado por la OIT y especialmente por el Programa de Recuperación de Empleo en América Latina y el Caribe (PREALC) denominado “sector informal”. El otro, "economía popular", contribución de las ONG de orientación crítico-contestataria que se habían desarrollado en Colombia, provenientes de

la escuela de la educación popular, tan generalizada en América Latina desde la década de los sesenta (Ramírez, 1998:6).

El segundo actor fundamental que algunos expertos (Henaó, 1987; Ramírez, 1998; Pineda, 1998, Victoria & Barona 2006) resaltan en la historia de la microempresa colombiana, es la Fundación Carvajal de la ciudad de Cali, actor privado, que acuñó el término “microempresa” y estableció una metodología propia para el fomento microempresarial. Esta Fundación surgió de la empresa gráfica del mismo nombre, cuya labor inicial se dirigió a la prestación de servicios sociales a poblaciones marginadas en áreas de salud y educación. Pero, en la década de los setenta su orientación cambió debido a la experiencia que tuvo uno de sus fundadores en los programas microempresariales de Bahía y Recife en Brasil, lo que incidió para que una parte sustancial de los recursos de la Fundación se re direccionaran hacia la gestión de la microempresa colombiana.

Así, la Fundación Carvajal asesorada inicialmente por la ONG norteamericana "Acción Internacional" (AITEC) y apoyada con recursos del BID, creó el programa “Desap-Micros” que le permitió consolidar su propio modelo de intervención, denominado el “modelo Carvajal” que se convirtió en un referente importante en la historia de la microempresa colombiana por su particular estrategia de intervención sustentada en tres características (Ramírez, 1998, p.8-9):

- Un *enfoque conceptual*, orientado ideológicamente hacia la promoción del espíritu individual de iniciativa privada (de allí el acuñamiento o la adopción del término microempresa), su expresa justificación como estrategia de intervención social con objetivos de generación de empleo; y una definición pragmática del grupo meta: la microempresa informal, pero de relativo potencial de desarrollo, con clara orientación hacia la microempresa productiva de bienes o servicios.
- Una *metodología*, que asignó el papel central a la capacitación gerencial del microempresario, dando un papel complementario y subsecuente a la asesoría, y un claro papel subsidiario al crédito.
- Una *base institucional*, en la cual el modelo Carvajal debería ser ejecutado por fundaciones privadas, cercanas al sector empresarial, pero sólidamente profesionalizadas,

tanto en la eficiencia de su administración interna como en la sistematización de sus procesos operativos.

Según Ramírez (1998) fue esta última característica -en el contexto de la sensibilidad social al tema del empleo antes mencionado, y del prestigio del grupo Carvajal- la que permitió que el modelo fuera prontamente adoptado por el BID y replicado rápidamente por varias fundaciones con análogo origen empresarial en otras ciudades del país, en un proceso por el cual la Fundación Carvajal actuaba como extensionista y el Banco como cofinanciador a través de su línea de "Pequeños Proyectos". Esto hizo que el "modelo Carvajal" propiciara un "muy variado y rico florecimiento de iniciativas fundacionales de origen empresarial que -por lo menos en esa época- eran casi inéditas en otros países de América Latina" (p.8).

Finalmente, el BID como actor internacional, cobró gran importancia desde finales de la década de los años setenta al otorgar diversos empréstitos para fomentar iniciativas microempresariales en Colombia. A través de su Programa "Pequeños Proyectos" creado en 1978 apoyó la estrategia de crédito de los programas y la conformación de un grupo de ONG dedicadas al fortalecimiento microempresarial en el país. Así, el BID puso a disposición de las ONG montos de crédito de línea "blanda" hasta por US\$500.000, destinados a constituir un fondo de crédito rotatorio para la población de bajos ingresos. Como contrapartida, las ONG emprendieron programas de capacitación y asistencia empresarial (Henaó & Oliva, 1987 p. 89).

Estos tres actores, fueron claves no solo para que la microempresa adquiriera una importancia sin igual en las políticas de lucha contra la pobreza en el país; sino también porque sentaron las bases de su instrumentación a través del Plan Nacional de Desarrollo de la Microempresa -PNDM- el proyecto Pademer y el programa Oportunidades Rurales, como se mostrará a continuación.

1.2 El Plan Nacional de Desarrollo de la Microempresa: 1984- 1994

La recesión de principios de los años 80 a consecuencia de la crisis macroeconómica inducida por el problema de la deuda externa y agudizada a raíz de la estrategia de ajuste estructural, desencadenó una desaceleración en el empleo del país, pasó de 8.1% en septiembre de 1981 a 9.3% en el mismo mes de 1982 y a 10.8% en marzo de 1983 (PND, 1983). Este problema, unido a la experiencia de las ONG en la promoción de programas de apoyo a la microempresa, conllevó al gobierno del presidente Belisario Betancourt (1982-1986) a poner en marcha una política de apoyo a las microempresas –vía capacitación y crédito institucional- con el fin de aumentar la productividad y los ingresos de las personas allí ocupadas y que, adicionalmente, genere nuevos puestos de trabajo en la economía. Esta decisión se vio plasmada en el diseño y puesta en marcha del primer Plan Nacional de Desarrollo de la Microempresa (PNDM) mediante el documento Conpes No. 2069 del 8 de marzo de 1984, que resalta la microempresa como “generadora de empleo y elemento dinamizador del desarrollo industrial del país por la demanda de bienes intermedios y de capital y la producción de bienes de consumo popular” (Victoria & Barona, 2006, p.18).

De este modo, el PNDM se constituyó en un instrumento de coordinación y planeación relevante para la instrumentación de la política al guiar y articular las acciones entre las instituciones públicas y privadas a nivel nacional y regional en pro del desarrollo de la microempresa. Así lo resaltan autores como Henao (1987, p.87), quién cataloga al PNDM como:

Un primer paso en la política estatal con un doble significado tanto en lo teórico como en lo político. A nivel teórico porque 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.

Por su lado, Ramírez (1998, p.8) indica “sus importantes efectos directos e indirectos sobre la conceptualización y la operación de programas de desarrollo social en Colombia”. Tokman (1998, p.5) lo observa como “un instrumento moderno de integración

de iniciativas y recursos del Estado y de la sociedad civil que facilita la convocatoria de nuevos actores sociales y abre nuevas oportunidades para el desarrollo del sector informal y la microempresa”.

El PNDM permaneció vigente por catorce años (1984-1998) y en este período fue ajustándose y enriqueciéndose debido no solo al reconocimiento de las fallas presentadas en su enfoque inicial sino también a los momentos coyunturales de cada gobierno, que hicieron que el Plan se fuera acomodando a las necesidades de cada administración. De todos modos, como indica su evolución, pese a estos cambios -que fueron ajustes menores- y a los problemas presentados en su implementación, el PNDM logró fortalecer una estrategia institucional permanente de apoyo a la microempresa.

1.2.1 Etapa 1: 1984-1988: modelo “Carvajal”

En su primera etapa (1984-1988), el Plan se concibió más como un instrumento de coordinación porque se dirigió a articular y orientar las acciones de aquellas ONG que estaban desarrollando programas microempresariales (DNP, 1984). En este marco, sus estrategias se orientaron a la capacitación y asistencia empresarial y al crédito. Su manejo estuvo a cargo del Departamento Nacional de Planeación, que se encargó de coordinar a las distintas entidades públicas y privadas que apoyaban a las microempresas.

En este periodo, el Plan contó con el apoyo financiero del BID a través de su programa Micro Global I (MGI)¹⁶, con un empréstito de 10 millones de dólares, que le permitió entre otras cosas, poner en marcha una línea de crédito que fue intermediada por entidades bancarias, las cuales colocaron el crédito a tasas subsidiadas, redescantando sus colocaciones. El MG-I incorporó un modelo que condicionaba el otorgamiento del crédito al microempresario, a que éste tomara los cursos básicos de capacitación y recibiera asesoría de una ONG. Esto obligaba a la cooperación entre las ONG y la institución financiera. Las ONG se ocupaban exclusivamente de la selección, capacitación y asesoría de los potenciales prestatarios (Pineda, 1998).

¹⁶ Primer programa global de crédito para microempresas en la historia del Banco.

A pesar de los importantes avances del Plan en términos de coordinación y de generación de apoyo económico, su instrumentación en esta fase encontró limitaciones relacionadas entre otras cosas, con su estrategia metodológica porque se concentró en el fortalecimiento selectivo de microempresas relativamente consolidadas, lo que sería conocido como la “metodología individual” (Ramírez, 1998 p.14). Esto fue en contravía con los propósitos iniciales del Plan que apuntaban a abordar los problemas masivos de empleo y pobreza, lo que generó una serie de inconvenientes que afectaron no solo las estrategias operativas sino las interacciones entre los diferentes actores que intervinieron en esta etapa.

Asimismo, se presentaron una serie de confrontaciones entre el SENA y las ONG ejecutoras del Plan, lo cual obstaculizó la coordinación efectiva de las actividades e hizo que cada cual marche por su lado con sus propias estrategias metodológicas. Según Ramírez (1998) este problema fue atribuido a la preponderancia que las ONG adquirieron al ser exponentes del “modelo Carvajal”, lo que conllevó a que tomaran el control del Consejo Nacional Evaluador, asumiendo una actitud de guardianes de la ortodoxia de éste modelo que veían amenazado por las entidades gubernamentales, especialmente por el SENA, no sólo debido a sus orientación teórica sino al hecho de que esta entidad estaba obligada, por razones de Estado, a masificar el programa.

Sin embargo, pese a las anteriores dificultades, la OIT (1999) destaca la cobertura y los alcances institucionales en este periodo del Plan; entre ellos, la vinculación de 20 ONG en calidad de ejecutoras, las que aunadas a cuatro organismos gubernamentales (Sena, Corporación Financiera Popular (CFP), el Fondo Nacional de Garantías (FNG) y el DNP) dieron cobertura nacional al Plan y una amplia capacidad de ejecución. El componente de capacitación alcanzó a 42000 microempresarios (27000 por las ONG y 15 000 por el Sena). Se otorgó 8500 créditos por un monto acumulado en el período de aproximadamente 5 millones de dólares. Y se creó la Confederación Nacional de Microempresarios de Colombia (Conamic), un importante instrumento de organización gremial.

De todas formas, tanto los problemas evidenciados como los resultados obtenidos dejaron lecciones aprendidas y promovieron cambios en las siguientes etapas del Plan.

1.2.2. Etapa 2: 1988-1991: Enfoque “Grupos Solidarios”

Con el gobierno de Virgilio Barco Vargas (1986-1990), el PNDM se redefinió por los pocos logros alcanzados en materia de generación de empleo con el Plan anterior puesto que como se mencionó, los recursos se dirigieron hacia las microempresas con mayores posibilidades de desarrollo. De este modo, mediante el documento Conpes No. 2.366 de mayo de 1988, el Plan incrementó sus estrategias de intervención a siete: comercialización, desarrollo tecnológico, organización gremial, ordenamiento legal, capacitación empresarial, asesoría empresarial y crédito (DNP 1988). Buscó ampliar la cobertura de los programas de capacitación y crédito de tal modo que se pudieran atender todos los tamaños de las microempresas existentes (Victoria & Barona, 2006). Y generó un importante cambio al incorporar en 1990 a su estrategia metodológica nuevos enfoques como el de “grupos solidarios”. Aunque según Pineda (1988) dicho cambio no estuvo exento de resistencia por parte de las ONG partidarias del enfoque anterior (el “modelo Carvajal”).

Esta etapa el Plan también recibió apoyo del BID con una nueva línea de crédito, el Micro Global II (MGII), por US\$ 14 millones de dólares. La diferencia con respecto al primer empréstito (MGI) es que en este caso, se autorizó a los bancos para otorgar préstamos a las ONG que actuaban como intermediarias financieras por fuera del sistema de vigilancia del Estado (intermediarios semiformales), para que ellas otorguen directamente crédito a las microempresas (Pineda, 1998).

Hay que destacar que en este período el gobierno Barco promulgó la Ley 78 de 1988, que se constituyó en la primera norma explícita en favor de las micro, pequeñas y medianas (Mipymes), la cual entre otras cosas, propone una definición del tamaño de empresa relacionada con el número de empleados, autoriza a la Corporación Financiera Popular para realizar operaciones de leasing y obliga al Instituto Financiero Industrial (IFI), a destinar 7% de sus recursos de crédito a las microempresas. Esta acción gubernamental refuerza el rol que la microempresa adquiere en las políticas públicas del país.

1.2.3 Etapa 3: 1991-1994: Enfoque antipobreza

En 1991 en el marco del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de César Gaviria (1990-1994) se produjeron dos nuevos ajustes al Plan. El primero, hizo énfasis al desarrollo tecnológico y al mercadeo de bienes y servicios (Conpes No. 2541 de julio de 1991). El segundo, buscó que los recursos del BID fueran reorientados a las microempresas más pobres (Conpes No. 2675 de octubre de 1993). En este contexto se dan tres importantes cambios operativos: el primero, separar la capacitación como prerrequisito del crédito dado que ésta generaba demoras en su gestión, sobrecostos innecesarios en algunos casos y relaciones conflictivas entre los bancos y las ONG en la definición de responsabilidades frente a la morosidad. El segundo, liberar las tasas de interés a fin de incrementar el margen de intermediación para atraer recursos nacionales de los intermediarios financieros y evitar la concertación de los créditos en los de mayor volumen. El tercero, convertir el Fondo Nacional de Garantías en aval de segundo piso de fondos privados regionales para compartir el riesgo y facilitar mayor acceso a crédito (DNP, 1993).

Con estas decisiones, se llegó a un modelo muy distinto del concebido originalmente, donde el eje está en la concesión de créditos de capital de trabajo a trabajadores y empresarios pobres, con un rol irrelevante de la formación empresarial o técnica. El Plan dio así un giro de 180 grados desde sus orígenes como promotor de los sectores más viables y modernos de las microempresas. De igual forma esta etapa recibió aportes del BID para crédito por valor de US\$20 millones.

1.2.4 Etapa 4: 1994-1998: enfoque neoinstitucional

El mayor cambio del Plan intervino en 1994 con el gobierno del presidente Ernesto Samper (1994-1998) al ajustarse a la estrategia de generación de empleo productivo de esta administración que buscó apoyar decididamente además de la microempresa urbana, a la microempresa rural. Así el Plan en su último periodo (1994-1998), fue ajustado tanto en su estructura operativa como institucional con el propósito de ampliar la cobertura y calidad de los programas mediante tres mecanismos (i) un Sistema de Financiamiento Integral para el sector (FINURBANO), (ii) un programa de la Red de Servicios Tecnológicos y (iii) la creación de la Corporación Mixta para el Desarrollo de la Microempresa (CMDM).

Con FINURBANO se buscó garantizar el acceso ágil y oportuno de las microempresas urbanas y en pequeñas cabeceras de todas las actividades económicas no agropecuarias, a recursos de crédito y servicios financieros. Mediante la Red de Servicios Tecnológicos, se pretendió apoyar las microempresas en el proceso de gestión tecnológica a fin de aumentar su competitividad y productividad. La creación de la CMDM, se hizo para tener un instrumento de coordinación ante la necesidad de una entidad especializada en la atención a las políticas públicas del sector. Este organismo operó por cerca de una década y sirvió de enlace entre el sector público, la Red Nacional de ONG e instituciones privadas que apoyaban a las microempresas.

A partir de 1997 y hasta su culminación en 1998, el PNDM, fue el soporte operativo e institucional de los programas posteriores destinados al fortalecimiento de la microempresa rural: el proyecto Pademer y el programa Oportunidades Rurales en el periodo 1997-2012.

2. El proyecto de Apoyo a la Microempresa Rural (Pademer): 1997-2006

La década de los años noventa cargó las premisas de una crisis agrícola, caracterizada especialmente por tres acontecimientos que incrementaron los niveles de pobreza rural en Colombia. Uno, las bajas tasas de crecimiento del PIB agropecuario, al crecer únicamente a una tasa promedio anual de 1.40% en comparación con 2.60 % en los ochenta y 4.57 % en los setenta; incluso presentó años de crecimiento negativo durante el período 1992-1997 pasó de 22% a 18%. Dos, la disminución de las áreas cultivadas que condujo a la reducción en los volúmenes de producción, el deterioro de los ingresos de los productores rurales y los bajos niveles de crédito. Finalmente, como consecuencia de lo anterior, la tasa de desempleo rural en el período 1991-1997 pasó de 3.5% a 5.8%, lo cual reflejó una pérdida de más de 230.000 empleos en el sector agropecuario del país (Conpes, 3076 p. 1).

Estos fenómenos coincidieron además con una dramática proporción de población rural en condiciones de indigencia, que para 1992 era de 37%. Tal situación conllevó no solamente a un aumento de la pobreza rural del 69,5% en 1992, sino también al incremento en la brecha entre las zonas urbanas y rurales, ya que mientras 3,7 de cada diez habitantes rurales eran indigentes, en las áreas urbanas esta relación era de 1,3 a diez (PND,1994) .

En este escenario, el gobierno Samper (1994-1998) a través de su política el “salto social” quiso mejorar las condiciones de los grupos más pobres tanto de las zonas urbanas como rurales, desarrollando una agresiva política de fomento a la economía solidaria y a la pequeña propiedad con el fin de incrementar el acceso de la población vulnerable a recursos productivos y a los mercados. En esta política se incorporó además del PNDM (en su última etapa), la política de desarrollo rural campesino, el fomento a la artesanía, la pequeña minería y la economía solidaria, dada la evidencia del elevado porcentaje de población rural (57%) dedicada a actividades microempresariales (FIDA,2007) tanto agropecuarias como actividades productivas rurales no agropecuarias.

En este ámbito el gobierno solicitó apoyo al Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)¹⁷, para la orientación de sus políticas de lucha contra la pobreza rural, aprovechando que este organismo tiene por mandato asistir a los países en el diseño, ejecución y financiamiento de proyectos encaminados exclusivamente a la reducción de la pobreza, el hambre y la malnutrición rural en los países en vía de desarrollo. En esta perspectiva, el FIDA tiene como su principal estrategia el aumento de la productividad y los ingresos para mejorar la calidad de vida de las poblaciones rurales.

De este modo entre el FIDA y el gobierno colombiano sucedieron una serie de interacciones que se plasmaron inicialmente en 1996 con un diagnóstico por parte del FIDA que dejó en evidencia entre otras cosas, que las actividades microempresariales de las comunidades rurales eran labores complementarias de ingresos con débiles procesos productivos atribuidos especialmente a los bajos niveles tecnológicos, a la baja calidad y volumen de la producción, a la falta de capital de trabajo y a las inestables relaciones con el mercado (FIDA,2007).

Esta realidad unida a la experiencia adquirida en el país en materia microempresarial especialmente en el ámbito urbano, llevo a que en septiembre de 1996 el FIDA junto a especialistas en microempresa urbana colombianos, promovieran la

¹⁷ Agencia especializada de las Naciones Unidas, creada en 1977 como una institución de financiamiento internacional. Fue concebida en el marco de la Conferencia Mundial sobre Alimentación de 1974, organizada como respuesta a la crisis de alimentos en los inicios de 1970, y que afectó primordialmente a algunos países de África.

microempresa rural como estrategia de generación de empleo e ingresos de las familias rurales pobres. Así, estos actores con el apoyo del gobierno colombiano trabajaron en la formulación del “Plan de Acción del proyecto Pademer”, el cual marco la directriz del proyecto de “Apoyo a la Microempresa Rural” (Pademer) con el propósito de:

Reducir la pobreza rural, mediante el apoyo al desarrollo de microempresas rurales como medio de incrementar los ingresos de campesinos pobres sin tierra, con especial atención a las familias encabezadas por mujeres (Decreto 1074 de 1997).

La negociación entre el FIDA y el gobierno colombiano para poner en marcha el proyecto Pademer se dio a través del contrato de préstamo No. 426-CO por un monto total de US\$20 millones, de los cuales el FIDA aportó un empréstito de US\$16 millones, y el gobierno US\$ 4 millones.

Pademer representó un reto con cierto riesgo para el país, ya que en Colombia no existía ninguna experiencia previa importante para abordar la microempresa en el sector rural, a diferencia de las microempresas urbanas, las cuales para aquel tiempo llevaban más de una década recibiendo los servicios brindados por los diferentes planes de apoyo de carácter gubernamental. Esto explica por qué la estrategia general del Pademer tomó como soporte principal la utilización de los mecanismos ya existentes para el desarrollo de las microempresas urbanas (la red de servicios tecnológicos y el sistema de financiamiento integral) los cuales como se explicó antes, fueron ejecutados por la Corporación Mixta para el Desarrollo de la Microempresa.

Durante su implementación, Pademer presentó dos etapas que muestran cambios relevantes, que no alteraron su propósito, pero sí las estrategias operativas, la estructura institucional, la población objetivo y su denominación como se verá en el 2007 con la puesta en marcha del programa Oportunidades Rurales.

2.1 Etapa 1: 1997-2000: modelo centralizado

El primer periodo de ejecución de Pademer (1997-2000) se adecuó a la fase final del PNDM (1994 –1998) y al Plan Nacional de Desarrollo del gobierno del presidente Samper, que señalaba que:

Todos los programas de microempresas que se desarrollen por el gobierno central serán incorporados al FINURBANO y se regirán por los parámetros establecidos en este (PNDM, 1994 p.10)

Asimismo, Pademer se inscribió en las políticas de desarrollo rural y mitigación de la pobreza vigentes en la época, que contemplaban además del fortalecimiento de las actividades agropecuarias, las actividades productivas rurales no agropecuarias, que respondían a la necesidad de hacer frente a la difícil situación derivada de la crisis agrícola por la que atravesaba Colombia en ese periodo.

La coordinación del componente de servicios tecnológicos se delegó a la CMDM, la cual replicó la metodología diseñada para el sector urbano al sector rural. Este fue el primer problema que presentó Pademer ya que la CMDM al no contar con la experiencia suficiente para abordar el contexto rural, entró en una serie de improvisaciones y desaciertos. Algunos funcionarios que participaron en Pademer coincidieron en percibir los desaciertos en que el gobierno incurrió en esta etapa al pretender llegar efectivamente al sector rural, cuando en realidad con la intervención de la Corporación hacía todo lo contrario. Esto notaba además, que el proyecto estaba fuertemente centralizado y era orientado hacia la oferta más no a la demanda:

(...) lo que dice la misión de expertos es “a Colombia le ha ido muy bien en la microempresa urbana y ha sido exitosa, entonces hagamos lo mismo, pero en el sector rural”, entonces se dice que el nuevo proyecto que se llamaría Pademer intentará apoyar la microempresa rural y tendrá dos ejes, un eje financiero, y el otro, de servicios tecnológicos (María Oliva Lizarazo, Bogotá, 1 de junio de 2012)

(...) entonces se consideraba como importante, llevar ese modelo de microempresa urbana a la microempresa rural. Creo que ese fue uno de los factores que debió haberle gustado en su momento al gobierno de Colombia, era

aprovechar y canalizar esa experiencia urbana a lo rural (Lucía Isacs, Bogotá, julio 3 de 2012)

A este problema se sumaron las débiles relaciones que se tejieron entre el gobierno y los beneficiarios del proyecto debido a que el gobierno nunca interactuó directamente con ellos; los interlocutores fueron las ONG encargadas de brindar la capacitación y asistencia técnica a las microempresas y la CMDM, lo cual hizo que el gobierno se mantuviera ajeno a las necesidades reales de los microempresarios rurales. Estas limitaciones si bien afectaron la incidencia real de los microempresarios en esta etapa del proyecto, en particular en lo que tuvo que ver con su participación en el componente de servicios tecnológicos, no restringieron sus manifestaciones de inconformidad y desconcierto frente a los servicios brindados. Dichas expresiones encontraron un eco favorable entre los funcionarios del proyecto:

Los campesinos nos dicen que esto no tiene ningún resultado ni está funcionando (...) básicamente era un clamor de los campesinos de no más cursos. En todas las reuniones que iba como directora, los campesinos me decían “doctora estamos cansados de tantos cursos, lo que nosotros necesitamos es semillas, necesitamos vender, producir”. Eso no lo preveía para nada la metodología que tenía la CMDM porque su experiencia era en el trabajo con microempresas urbanas (María Oliva Lizarazo, Bogotá, 1 de junio de 2012)

2.2 Etapa 2: 2001- 2006: enfoque descentralizado

Los pocos resultados obtenidos en la primera fase de Pademer, condujeron a una enmienda al contrato de préstamo suscrito entre el FIDA y el gobierno colombiano con el fin de cambiar la estrategia metodológica y la estructura institucional. Sumado a esto, la entrada en vigencia de la ley 590 del año 2000 con el gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998-2002), introdujo nuevas reglas de juego en el corpus normativo de las Mypimes. Aunque esta ley no es exclusiva para las microempresas rurales, ni cambia en su fondo normativo, hace una acotación explícita cuando señala “apoyar a los micro, pequeños y medianos productores asentados en áreas de economía campesina, estimulando la creación y fortalecimiento de las Medianas y Pequeñas Empresas (Mypimes) rurales” (Art.1).

Asimismo, hace una alusión clara a las actividades agropecuarias y a la definición de la microempresa rural que la muestra como:

Toda unidad de explotación económica realizada por personas naturales o jurídicas, en actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicio, rurales o urbanas, que cumplan los criterios definidos en términos de número de empleados y volumen de activos (Art. 1)

Pero, el principal cambio introducido por dicha ley fue el desmonte del esquema vigente de cooperación entre los sectores público y privado para el desarrollo del sector microempresarial, retirando de las manos de la CMDM la canalización y gestión de los recursos públicos con los que se adelantaba la política sectorial y, de otro lado, relegando la participación directa de las organizaciones con mayor experiencia del ámbito de las decisiones que orientan el sector, participación que quedó destinada a funciones instrumentales y operativas (Fopencol, 2005:19). Esta ley fue modificada posteriormente por la ley 905 de Agosto 2 de 2004 en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) y entre sus adiciones incluye a las “famiempresas” (microempresas familiares).

Este corpus normativo produjo cambios importantes en las estrategias metodológicas y en la estructura institucional de Pademer en su segunda etapa de ejecución (2001-2006). En la parte metodológica, Pademer propició espacios de coordinación más adecuados para que los microempresarios formulen sus propias propuestas empresariales y puedan participar más directamente en el proyecto al tener la oportunidad de seleccionar ellos mismos a sus oferentes de servicios tecnológicos en las regiones. Este cambio, según el FIDA mejoró la eficacia de los servicios técnicos, que respondieron más a la demanda y aumentó la eficiencia de las inversiones porque no se financiaron actividades innecesarias ni se pagaron altos costos administrativos, lo que contribuyó al empoderamiento general de los microempresarios (FIDA, 2007 p. xiii).

En cuanto a la estructura institucional, con la salida de la CMDM la responsabilidad administrativa, técnica y operativa de Pademer quedó en manos de la Unidad Nacional de Gerencia del proyecto establecida en el Ministerio de Agricultura. Igualmente se constituyó un nuevo comité de dirección conformado por el Ministerio de

Agricultura y el DNP. Con esta reorientación, se descentralizó la asignación de recursos a través de concursos organizados en las regiones. De ese modo, las gobernaciones departamentales y las cámaras de comercio, cumplieron un rol más destacado porque coordinaron con el gobierno las estrategias de descentralización del proyecto. Estos actores, además de apoyar a los microempresarios en la formulación de sus planes de desarrollo empresarial, cofinanciaron en algunos casos, sus propuestas empresariales y facilitaron los medios para que los microempresarios presenten por sí mismos sus planes de desarrollo empresarial. En el componente de servicios financieros, Pademer entregó los fondos para crédito directamente a operadores financieros no supervisados por la Superintendencia de Bancos.

Finalmente en un esfuerzo para crear vínculos más horizontales entre los microempresarios de diversas regiones, Pademer desarrolló una serie de encuentros, talleres temáticos y giras técnicas. En esta perspectiva, a finales del 2006 puso en marcha una estrategia denominada “Rutas de Aprendizaje”¹⁸, liderada por la Corporación Procasur de Chile con financiamiento del FIDA, con el objetivo de lograr una mejor sinergia entre los microempresarios y acrecentar el acervo de conocimientos empresariales que éstos actores han acumulado a lo largo de sus procesos productivos.

De manera general, los cambios producidos en este periodo, muestran unos arreglos institucionales más claros entre el gobierno y los microempresarios, y entre el gobierno y las administraciones regionales. Igualmente refleja un cambio en la mirada del gobierno hacia el sector rural, tal como lo expresó una funcionaria:

Tras la mala experiencia que nos dejó la primera etapa de Pademer, desde ese momento empezamos a integrar un mecanismo más participativo, que fue el de evaluar las propuestas que presentaban los mismos microempresarios, sin intermediarios operativos y conociendo más la realidad en que se desenvuelven (Lucía Isacs, Bogotá, julio 3 de 2012).

¹⁸ Proceso continuo de capacitación, organizado temáticamente en torno a experiencias, casos y prácticas exitosas de desarrollo rural y local en las cuales son los propios usuarios y aliados quienes se convierten en capacitadores. Esta estrategia se ha puesto en marcha por Procasur y el FIDA no solo en Colombia sino a nivel mundial en los países donde operan los proyectos FIDA.

En la etapa final de Pademer (2006-2007) se realizaron dos evaluaciones de impacto. La primera la llevó a cabo el FIDA, en términos generales catalogó a Pademer como un proyecto exitoso, otorgándole una calificación de 5/6 que lo acredita como “muy pertinente” ya que sus objetivos y estrategias de alivio de la pobreza rural mediante el apoyo a las microempresas rurales, lograron satisfacer las necesidades de la población objetivo y contribuyeron a superar la crisis de la agricultura que Colombia sufrió en el decenio de 1990 (FIDA, 2007p.38-39). La segunda evaluación la realizó la firma Colombiana “Econometría”, en ella sostiene que “Pademer presenta resultados positivos, consistentes y sostenibles (...). Fue un programa satisfactorio y muy pertinente respecto de las necesidades de la población rural pobre” (Econometría, 2006, p. 140-141).

Aunque cabe señalar que estos resultados no excluyen las deficiencias encontradas en cuanto a generación de empleo, servicios de crédito y a la ausencia de una línea base que permitiera un análisis sistemático de los impactos generados por la intervención, lo que justificó porqué Econometría realizó la evaluación mediante estudios de caso. Unido a esto, algunos funcionarios señalaron que tampoco se realizó una sistematización de las experiencias ni lecciones aprendidas dejadas en la intervención del proyecto, lo que representa una gran debilidad en la medida que se perdió una “memoria institucional” valiosa que hubiera servido de soporte para la marcha del programa “Oportunidades Rurales”:

No se dio un proceso de gestión del conocimiento coordinado que genere aprendizaje de lo que había pasado antes, que entendiera que “Oportunidades Rurales” era un proceso de continuidad de PADEMER, eso fue una gran falencia (María Oliva Lizarazo, Bogotá, 1 de junio de 2012).

En este punto es importante mencionar que aparte de las dos evaluaciones descritas, no se conoce de otra más o de un estudio posterior que haya realizado seguimiento a los beneficiarios del proyecto para conocer si efectivamente estas organizaciones mejoraron su situación de pobreza y si las microempresas siguen vigentes y sostenibles, lo que podría ratificar de algún modo que efectivamente el FIDA y el gobierno colombiano cumplieron con sus propósitos:

Lo que tenemos, son las bases y los informes de Pademer, hasta ahí llegó el proyecto. No se pensó en hacer seguimiento a las organizaciones que beneficiamos, por eso no te puedo decir si aún siguen o no (Andrés Silva, Bogotá, 5 de julio de 2012)

Estos resultados permiten identificar una sola “cara de la moneda”, la del organismo cooperante y la del gobierno, que indican evaluaciones direccionadas a mostrar resultados positivos y a crear el ambiente adecuado para justificar la continuidad de este instrumento a través del programa Oportunidades Rurales. Esto explica de algún modo porque no se hizo una evaluación ex post para conocer el futuro que siguieron las microempresas beneficiadas. Igualmente, estas evaluaciones ratifican lo dicho por analistas como André Noé Roth cuando indica que este tipo de resultados corresponden a la generalización e incluso burocratización de las prácticas de análisis, evaluación y seguimiento de las políticas públicas colombianas (Roth, 2007). O lo señalado por Roger Riddell al mencionar que las evaluaciones presentadas por los organismos cooperantes, revelan lo que quieren demostrar sobre su efectividad en la cooperación internacional y por tanto:

Es hora de poner fin a los estudios encargados de demostrar que la ayuda en general "funciona" (...) tales estudios son necesarios para confirmar o validar la legitimidad de la prestación de la asistencia oficial para el desarrollo (Riddell, 2007p.224).

Sin embargo, dichas evaluaciones fueron determinantes para que el gobierno colombiano catalogue a Pademer como “programa bandera” y lo considere exitoso por haber alcanzado los objetivos que se había propuesto en relación con el fortalecimiento de las microempresas rurales, el desarrollo del microcrédito rural, la dinamización del mercado de oferentes de servicios y la generación de lineamientos de política. Dichos resultados justificaron la puesta en marcha del programa “Oportunidades Rurales” a partir del 2007.

3. Programa Oportunidades Rurales: 2007-2013

Mientras se produjo la culminación de Pademer en diciembre del 2006, el FIDA, la Corporación Procasur de Chile y funcionarios de Pademer, se concentraron en el diseño de

la nueva operación de apoyo a la microempresa rural denominada “Desarrollo de las oportunidades de inversión y capitalización de los activos de las Microempresas Rurales” (Oportunidades Rurales) para el periodo 2007-2013. Estos actores cumplieron un rol específico: el FIDA asesoró y guio todo el proceso; Pademer contrató a la firma Econometría para elaborar el “Manual de Procedimientos” del nuevo programa y a otra firma para la elaboración de la metodología para presentación de las propuestas microempresariales. Procasur y Pademer se encargaron de la elaboración de los términos de referencia y de abrir los concursos a nivel nacional para la contratación de los profesionales que integrarían la Unidad Nacional de Gerencia (UNG) del nuevo programa. En manos de la Corporación Procasur estuvo la selección del equipo técnico de Oportunidades Rurales, que en definitiva, quedó conformado en su mayoría, por los mismos funcionarios que integraban la Unidad Técnica de Pademer, con algunos cambios en sus funciones. Finalmente, en el 2007 mediante el Convenio de Préstamo N° 702-CO suscrito entre Colombia y el FIDA por un valor de US \$20 millones se puso en marcha el Programa Oportunidades Rurales.

Oportunidades Rurales se enmarcó inicialmente en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 del gobierno del presidente Álvaro Uribe, cuyo énfasis era la reducción de la pobreza rural y a la promoción de la equidad, mediante el incentivo a negocios agrícolas y no agrícolas, la consolidación de las organizaciones rurales de base, el desarrollo de mecanismos focalizados regionalmente para la inversión en activos productivos, etc. (DNP, 2006, p. 7). Esto se vio reforzado con la expedición de la ley 1429 del 29 de diciembre del 2010 que estipula incentivos para la creación de empresas y propone entre otras cosas “diseñar y promover programas de microcrédito y crédito orientados a empresas del sector rural y urbano, creadas por jóvenes menores de 28 años” y “diseñar y promover en el nivel central y en las entidades territoriales el desarrollo de programas de apoyo técnico y financiero para asistencia técnica, capital de trabajo y activos fijos, que conduzca la formalización y generación empresarial, y del empleo en el sector rural” (Cap.1, Art.3: a,c).

Este marco legal incidió notablemente en la población beneficiaria del proyecto porque a partir de esto se exige que las organizaciones beneficiarias incluyan a jóvenes en las microempresas.

Oportunidades Rurales comenzó a funcionar formalmente a partir de julio del 2007 ofreciendo a los microempresarios al igual que Pademer, servicios técnicos y financieros. Aunque en Oportunidades Rurales se nota una estrategia más descentralizadora y participativa, producto de cuatro cambios operativos importantes:

En primer lugar, en las estrategias de intervención, el Programa puso en marcha cinco fondos concursales encaminados a promover el ahorro para jóvenes rurales, la protección familiar, el desarrollo de negocios rurales, el acceso a microcrédito rural, y la generación de conocimiento. Estos fondos se pusieron a disposición de los microempresarios a través de convocatorias a nivel nacional organizadas por la Unidad Nacional de Gerencia (UNG) del Programa y tramitadas en las regiones por las secretarías de agricultura departamental.

En segundo lugar, el Programa estableció dos instrumentos de coordinación regional, los Comités de Asignación de Recursos (CREAR) y los Comité de Calificación Municipal (COLOCA), con el propósito de mejorar las interacciones entre el gobierno central, los gobiernos regionales y los microempresarios rurales.

En tercer lugar, los recursos son desembolsados directamente a los microempresarios, los cuales quedan habilitados para seleccionar, contratar y pagar los servicios requeridos; por ejemplo, para la contratación de los auditores, el Programa entrega a cada asociación beneficiaria una terna de auditores legalmente certificados para que ellos escojan. En el territorio, los auditores participan en la ejecución del Programa, a través del seguimiento al manejo de los recursos que hacen las asociaciones seleccionadas. Para un alto funcionario del FIDA, esta estrategia es bastante positiva porque conduce al fortalecimiento administrativo, financiero y contable de las organizaciones:

La revolución que está haciendo Oportunidades Rurales es transferirles recursos a los campesinos, para que ellos contraten servicios técnicos y profesionales de personas que los entiendan y les resuelva sus problemas (Roberto Haudry, Bogotá, 12 de mayo de 2011).

Finalmente, Oportunidades Rurales implementó mecanismos más claros de fortalecimiento al interior de las organizaciones microempresariales, al fomentar las

evaluaciones participativas, los mecanismos de rendición de cuentas, la veeduría y diferentes formas de participación ciudadana:

Toda la estrategias de mercadeo social lo que busca es la de ser muy rigurosos con el cumplimiento de los objetivos del proyecto y que la gente sepa autoregularse en la ejecución de los proyectos y analizarse si está haciendo las cosas bien, si está cumpliendo los objetos que postulo para acceder a la plata. Ellos tienen una agenda de reuniones que la coordinan y ellos definen su agenda de trabajo (Roberto Haudry, Bogotá, 12 de mayo de 2010).

Ahora por lo menos tiene que haber mínimo 10 personas diferentes a la junta, que deben saber para qué sirve la propuesta. Si yo lo traduzco en indicadores diría que estamos permitiendo que más personas participen en la formulación, ejecución y seguimiento en los proyectos (Lucía Isacs, Bogotá, mayo 10 de 2011).

3.1 Etapa: 2009-2013: Cambios metodológicos

En septiembre del 2009 el equipo técnico del Programa, realizó un Taller de análisis de Oportunidades Rurales, que mostró una serie de dificultades operativas y metodológicas que impedían el acceso efectivo de los microempresarios rurales al Programa, lo que conllevó a realizar varios ajustes en cuanto a la coordinación con los entes territoriales, a la reestructuración de los formatos para la presentación de los planes de desarrollo empresarial, entre otros. Estos cambios pretendieron crear estrategias de acercamiento más claras entre el programa y los microempresarios rurales.

Finalmente, según el Informe de Rendición de Cuentas Gestión 2012 – 2013 del Ministerio de Agricultura, a 2012 Oportunidades Rurales financió 1.277 proyectos técnicos rurales por \$108.488 millones, el 29% de los cuales se ha dirigido a beneficiar 29.696 familias vinculadas a 800 microempresas rurales, y el 71% restante, a respaldar 55.000 operaciones de microcrédito (p. 14).

Conclusiones

La política de lucha contra la pobreza rural en Colombia ha estado estructurada por un solo instrumento de acción pública: la *microempresa* que se ha constituido en el instrumento predominante para fomentar la generación de empleo e ingresos de la población pobre de Colombia por más de cinco décadas. Así, la microempresa, desde su concepción hasta su instrumentación ha sufrido transformaciones esencialmente en lo que tiene que ver con su enfoque conceptual y metodológico. Esto se evidencia por los ajustes incrementales que se fueron dando, que no cambiaron la esencia del instrumento sino su denominación y la forma de poner en marcha las estrategias logísticas y metodológicas para llegar a la población beneficiaria. Tales cambios no fueron trascendentales porque se fueron acondicionando tanto al marco normativo de cada gobierno como a las estrategias propias de los respectivos planes y programas. Tampoco estos ajustes lograron superar los condicionantes estructurales legislativos para llegar de manera directa y diferenciada a la población rural pobre.

En este contexto, bajo el análisis por los instrumentos propuesto por Lascoumes & Lé Galés, se pueden contemplar las siguientes combinaciones en los cambios del instrumento:

a.) Cambios en la denominación del instrumento. En el período 1984-1997 se denominó “Plan Nacional de Desarrollo de la Microempresa”; en el período 1997-2007: Proyecto “Pademer” y en el Período 2007-2013: Programa “Oportunidades Rurales”. A partir del 2013: “Construyendo Capacidades Empresariales Rurales: confianza y oportunidad”.

b.) Cambios de objetivos sin cambios de fines. El fin tanto del PNDM como del proyecto Pademer y el Programa Oportunidades Rurales ha sido luchar contra la pobreza. No obstante, los objetivos del PNDM se dirigieron especialmente a la zona urbana. Mientras que los objetivos tanto de Pademer como de Oportunidades Rurales y del próximo Programa se concentran en la zona rural.

c.) Cambios metodológicos sin cambios de fines. La instrumentación de la política implicó una serie de ajustes y cambios metodológicos y operativos que fueron marginales y no cambiaron el fin de la política: luchar contra la pobreza.

Los antecedentes históricos del Proyecto Pademer y del Programa Oportunidades Rurales permitieron observar también cambios en algunas herramientas típicas de dirección y control “*top down*” hacia estrategias más democráticas y participativas como por ejemplo, los Comités Regionales de Calificación y Asignación de Recursos (Crear) y los Comités Locales de Calificación (Coloca), espacios de regulación y coordinación que integran actores públicos y privados. Estos cambios reflejan rasgos de cogobernanza (Kooiman, 2005), porque a pesar de que el Estado no traslada el poder plenamente, sí propicia espacios de participación descentralizada en los cuales los gobiernos regionales también pueden incidir en las decisiones de las propuestas presentadas y los microempresarios pueden participar voluntariamente en la presentación y defensa de sus iniciativas productivas. No obstante, el Estado sigue siendo el actor principal al representar la dimensión normativa y prescriptiva y en ese sentido, direcciona, regula y coordina la política desde la instancia central, en el marco de una gobernanza jerárquica (Kooiman, 2005).

En la instrumentación de la política de lucha contra la pobreza rural participan una serie de actores públicos y privados que interactúan a nivel internacional, nacional, departamental y municipal. Destacándose inicialmente el SENA, la Fundación Carvajal y el BID que sentaron las bases operativas y metodológicas para poner en marcha la microempresa como estrategia de generación de empleo e ingresos de la población pobre colombiana. Posteriormente, el FIDA, Procasur y el gobierno colombiano asumen un rol significativo en el diseño y puesta en marcha tanto de Pademer como de Oportunidades Rurales.

A nivel internacional, a partir de 1997 el FIDA y Procasur incidieron notablemente en la instrumentación de la política. El FIDA como organismo cofinanciador adquiere gran importancia no solo por los recursos económicos que aporta sino también por su influencia en el direccionamiento tanto de Pademer como de Oportunidades Rurales, y también del próximo Programa “Construyendo Capacidades Empresariales Rurales”, que se ejecutará a partir del 2014. Esto se puede observar en los términos de referencia de los contratos de préstamo que determinan que el FIDA “dará el visto bueno para cualquier cambio operativo o estratégico de los programas”. Asimismo, la Corporación Procasur interviene

notablemente tanto en el diseño como en la estrategia operativa de los programas, tal como lo mostró la selección del equipo técnico de Oportunidades Rurales, que terminó conformado por los mismos funcionarios de Pademer.

A modo de conclusión final:

El instrumento “microempresa” efectivamente ha estructurado la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia, al punto que la ha sobrepasado, porque en todos los casos, ha sido la promoción y el fortalecimiento de la microempresa el propósito relevante de los gobiernos de las últimas décadas en Colombia.

Bibliografía

Bernal, Claudia Sofía (2008). “Análisis de las políticas públicas del orden nacional para el alivio de la pobreza rural en el período 1994-2006 en Colombia”. Tesis de grado para optar al título de Magistra en Desarrollo Rural. Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.

Econometría (2006). “Evaluación de impacto de una muestra de proyectos del Programa de Apoyo a la Microempresa Rural –Pademer–”. Informe final, Bogotá, enero 26.

Fernández, A.M. (2006) El neoinstitucionalismo como instrumentos de análisis en del proceso de integración europea. En: Quaderns de Treball No. 46. Instituto Universitario de Estudios Europeos. Universidad Autónoma de Barcelona

FIDA (2007). “Evaluación de Proyecto. República de Colombia Programa de Desarrollo de la Microempresa Rural Evaluación final”. Informe No. 1887-CO, junio.

FOPENCOL (2005). Retos y desafíos del sector de la microempresa en Colombia: tres aportes conceptuales. En: Documentos de trabajo No. 13, Colombia, julio.

Grossman (2009) El actor en el análisis de las políticas públicas. En: Boussaguet, et ál. Diccionario de políticas públicas (pp. 1-514). Bogotá: Primera edición en castellano: Universidad Externado de Colombia

Hall, P & Taylor, R (1996) “Political Science and the Three New Institutionalisms”. Political Science Department, Harvard University, USA.

Henao & Oliva (1987). El sector informal en Colombia: realizaciones y posibilidades En: Lecturas de Economía No. 22. Medellín, enero-abril. pp. 73-131

Hernández, G. (1999). “El Análisis de las Políticas Públicas: Una disciplina incipiente en Colombia”. En: Revista de Estudios Sociales No. 4 (pp.80-91). Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes. Bogotá, D.C., Colombia

Howlett, M. & Ramesh M. (2007). “Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems” Chapter 3: Policy Actors and Institutions. Oxford University Press, 86 p

- Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. En: Agustí Cerrillo (Eds.) La gobernanza hoy: 10 textos de referencia (pp. 57-82). Madrid: Ministerio de Administraciones públicas de España, Instituto Nacional de Administración Pública
- Minagricultura (2013). Informe de rendición de Cuentas Gestión 2012 – 2013. Bogotá.
- Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2007). Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. En: Governance, Volume 20, Issue 1, pages 1–21, January .
- _____ (2009). “Instrumento”. En: Boussaguet, et ál. “Diccionario de políticas públicas”. Primera edición en castellano: marzo. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 514 p
- March, J. & Olsen, J. (1984), “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *The American Political Science Review*, 78 (3): 734-749.
- Marsh, D. & Stocker, G. (1997). Teoría y Métodos de la Ciencia Política. Madrid: Ed. Alianza,
- Muñoz, P. (2002). “La política pública para el desarrollo de la mujer rural de 1994 en Colombia: aportes para su análisis”. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de estudios Ambientales y Rurales. Maestría en Desarrollo Rural. Bogotá D.C. 30 de octubre de 2002.
- North, D.(1990). Institutions, institutional change and economic performance. New York: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elionor (2000). “El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones”. UNAM, FCE, México, capítulo 1 y 2 (pp. 25-105)
- Pineda, J. (1998).El Plan de la Microempresa: agotamiento de modelos ineficientes. En: INNOVAR, revista de ciencias administrativas y sociales No. 12, julio-diciembre.
- Peters & Nispen, (1998). “los instrumentos de política pública: evaluación de las herramientas de la administración pública” / editado por B. Guy Peters, Frans van Nispen KM Edward Elgar, Cheltenham
- Ramírez, J. (1998). El Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa (PNDM) de Colombia. Un análisis desde la perspectiva de su desarrollo institucional. OIT
- Roth, A. (2007).Enfoques y teorías para el análisis de políticas públicas. En: Ensayos sobre políticas públicas. Bogotá: Universidad externado de Colombia, 350 p
- Riddell, Roger (2007). “¿Does Foreign Aid Really Work?” (.La ayuda extranjera realmente funcionan). Oxford: Oxford University. Press, 2007, 505 pp.
- Skocpol, T. (1984). Los estados y las revoluciones sociales: un análisis comparado de Francia, Rusia y China. México D.F.: Fondo de Cultura Económica
- _____ (1986). "Analyzing Causal Configurations in History: A Rejoinder to Nichols," *Comparative Social Research* 9: 187-194.

Steinmo, Setev (2009), "Neo-institucionalismos". En: Boussaguet, et ál. "Diccionario de políticas públicas". Primera edición en castellano: marzo. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 514 p

Thoenig, J.C.(1997)."Política pública y acción pública". En: *Gestión y política pública*,(6)1,19-37.México:CIDE

Tokman, V. (1998). El Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa (PNDM) de Colombia. Un análisis desde la perspectiva de su desarrollo institucional. OIT

Victoria, M.T. & Barona, B. (2006). Microcrédito, Sector Urbano en Colombia y Modelos de Desarrollo y Acumulación. En: Documento de Trabajo No. 2, noviembre. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Cali: Pontificia Universidad Javeriana

DECRETOS, LEYES Y PLANES DE DESARROLLO

Decreto 1074 de 1997

Ley 590 del año 2000

Ley 905 de Agosto 2 de 2004

Ley 1429 del 29 de diciembre del 2010

PND(1961). Plan General de Desarrollo Económico y Social1961-1970. Bogotá: Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos.

PND (1972). "Las cuatro estrategias". Plan Nacional de Desarrollo. República de Colombia: Departamento Nacional de Planeación.

PND (1983). "Cambio con Equidad". Plan Nacional de Desarrollo1983-1986. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

PND (1987). Plan de Economía Social. Planes y programas de desarrollo económico y social 1987-1990. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación

PND (1991). "La Revolución Pacífica". Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación

FUNCIONARIOS ENTREVISTADOS

- María Oliva Lizarazo Beltrán, exdirectora proyecto Pademer y exdirectora programa Oportunidades Rurales
- Andrés Mora Silva, exfuncionario Pademer y director Programa Oportunidades Rurales
- Carmen Lucía Jaramillo, funcionaria Oportunidades Rurales
- Lucía Isacs, exfuncionaria proyecto Pademer y funcionaria programa Oportunidades Rurales.
- Amparo Rojas, funcionaria Oportunidades Rurales.
- Roberto Haudry de Soucy, director para América Latina del FIDA