

Programa InFocus sobre Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad

*Economía informal*

**Capacitación laboral para el sector informal en Colombia**

Jaime Ramírez Guerrero

# **CAPACITACION LABORAL PARA EL SECTOR INFORMAL EN COLOMBIA**

Jaime Ramírez Guerrero

## Prólogo

La fenomenal expansión del sector informal durante las tres décadas pasadas representa un serio desafío al programa de la OIT para un trabajo decente. El desarrollo de competencias y conocimientos es indiscutiblemente un instrumento muy importante para la promoción del trabajo decente en la economía informal.

Este informe forma parte de una colección de documentos sobre el desarrollo de competencias en la economía informal preparados dentro del marco del **Programa InFocus sobre Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad (IFP/SKILLS)**. Esta colección también forma parte de las labores preparatorias para la discusión general sobre la economía informal que tuvo lugar durante la 90ª Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), en junio de 2002 en Ginebra.

Los informes de esta colección incluyen un análisis de la literatura y estudios de casos, examinando varias experiencias de desarrollo de competencias en las economías informales de países en desarrollo.

El lector observará que casi todos los documentos de esta colección intentan resolver el problema de conceptualizar el “sector informal”. Como el desarrollo de un marco conceptual para el informe 2002 de la CIT se llevó a cabo paralelamente a la elaboración y finalización de los documentos incluidos en esta colección, no fue posible facilitar a los autores de estos estudios un concepto único para que lo emplearan en sus trabajos. La OIT ahora distingue claramente entre *empresas informales* - que forman la base de la definición del *sector* informal elaborada por la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (1993) - y la *fuerza de trabajo* involucrada en *actividades informales*. El conjunto de las empresas informales y del empleo informal forman la *economía informal*. La elaboración del marco conceptual puede encontrarse en el informe para la Conferencia Internacional del Trabajo<sup>1</sup> así como en los dos folletos de estadísticas complementarios.<sup>2</sup>

El presente documento fue preparado por Jaime Ramírez Guerrero, consultor, bajo la supervisión de Josiane Capt, del Programa InFocus sobre Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad.

---

<sup>1</sup> OIT: *El trabajo decente y la economía informal*. Ginebra, junio de 2002. Informe VI (disponible en el sitio Web sobre la economía informal: <http://www.ilo.org/infeco>).

<sup>2</sup> OIT: *Women and Men in the Informal Economy: A statistical picture*, Sector de Empleo, Ginebra, 2002, y Hussmanns, R. y B. du Jeu: *ILO Compendium of official statistics on employment in the informal sector*, STAT Working Paper, 2002 – No 1, OIT, Ginebra.

## CONTENIDO

	Pág.
Prólogo	ii
Presentación	v
1. El Sector Informal Urbano en Colombia	1
1.1 Definición del Sector Informal Urbano en las estadísticas de empleo	1
1.2 Tamaño y evolución del empleo informal	2
1.3 Caracterización sociodemográfica de la población ocupada en el sector informal urbano	3
2. El sector informal en las políticas de empleo y capacitación laboral	6
2.1 La microempresa sustituye al sector informal como objeto de atención	6
2.2 Predominancia del interés en el desempleo abierto	7
2.3 Sector informal y microempresa en las políticas de capacitación	7
3. La formación para el trabajo y la capacitación laboral en Colombia: una visión panorámica	8
3.1 Las instituciones de capacitación no formal	9
3.2 El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	10
3.3 La capacitación en la empresa formal	12
4. El Plan Nacional de Desarrollo de la Microempresa (PNDM)	13
4.1 Antecedentes y descripción general	14
4.2 La Corporación para el Desarrollo de las Microempresas (CDM): un nuevo marco institucional	17
4.3 Resultados del PNDM en sus componentes de capacitación y asesoría	18
4.4 Análisis del componente de capacitación empresarial	20
4.5 El financiamiento de la capacitación empresarial	21
4.6 Fortalezas y debilidades de la formación empresarial en el PNDM	22
4.7 El componente de Desarrollo Técnico-Productivo	23
4.8 Los Centros de Desarrollo Productivo: una estrategia aún no evaluada	26
4.9 En resumen: interesante desarrollo institucional en la capacitación a la microempresa, pero dudas sobre su eficacia	27

5.	Los gobiernos locales y el sector informal: el problema de los vendedores ambulantes	28
5.1	El espacio local en las políticas y programas de capacitación dirigidos al sector informal	28
6.	Sector informal rural y microempresa rural	31
7.	Conclusiones	34
	Anexo A: Estudio de Caso, Programa “Venteros y Bazares”, de Medellín, Colombia	38
	Anexo B: Estudio de Caso, Trabajo Cívico Formativo para Jóvenes Habitantes de la Calle en Bogotá	44
	Lista de abreviaturas	51

## PRESENTACION

El presente estudio contiene una revisión general de las políticas y los programas que se han desarrollado durante los últimos años en el campo de la capacitación laboral para trabajadores y/o unidades productivas del sector informal en Colombia.

Un eje analítico central en el estudio es aportado por la constatación de que el concepto de sector informal ha perdido vigencia en las políticas de empleo y capacitación en Colombia, habiendo sido sustituido implícita, pero generalizadamente, por el concepto de microempresa. Este fenómeno genera problemas de precisión en las políticas y de focalización en los programas, puesto que si bien hay intersecciones evidentes entre las poblaciones a las que refieren ambos conceptos, el tema de la microempresa, especialmente cuando se incorpora en políticas de competitividad industrial, tiende a excluir a los grupos más pobres de trabajadores y unidades productivas, que son el grueso del llamado Sector Informal. A lo anterior se adiciona el peso que ha adquirido el desempleo abierto como problema creciente en la economía colombiana de los últimos años, que ha focalizado la atención de las políticas de empleo y capacitación en temas tales como la reconversión laboral de los trabajadores recién desempleados, o en el apoyo a la creación de nuevas microempresas así como en programas de creación de empleo de emergencia en el contexto de políticas focalizadas de lucha contra la pobreza.

Sin embargo, aun reconociendo la dificultad de asimilar una política de apoyo a la microempresa con una de apoyo al sector informal, subsiste el hecho de que gran parte de las microempresas son efectivamente unidades productivas informales, y que el sector microempresarial es el mercado de trabajo más accesible a los trabajadores informales. Más aún, si se incluyen como microempresas a los trabajadores por cuenta propia que desarrollan actividades comerciales de subsistencia, como los vendedores ambulantes.

Por ello, el estudio centra su atención en una experiencia de especial significación en el esfuerzo colombiano de capacitación para el sector informal: el Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa (PNDM). Como marco esencial de referencia para el análisis del aspecto específico de la capacitación, se aborda en primer lugar una descripción del interesante proceso de construcción institucional que ha sucedido en este terreno, con intensa y fructífera alianza entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones gubernamentales.

El esfuerzo propiamente capacitador dentro del PNDM se concentra en dos frentes: la formación empresarial y los servicios de desarrollo tecnológico. El estudio analiza ambos tipos de acciones, señalando sus fortalezas y debilidades y llamando la atención sobre la manera como la heterogeneidad interna del sector microempresarial ha obligado a desarrollar estrategias diferenciadas, incluso en sus componentes de capacitación. Por ejemplo, los llamados microempresarios “de subsistencia”, categoría que incluye a los más típicamente informales, reciben un

paquete de servicios concentrado en el microfinanciamiento, en el que la función capacitadora se reduce a una orientación sobre el mecanismo operativo del crédito y sus sistemas de garantía solidaria.

Ahora bien, el tema de la capacitación dirigida al sector informal en Colombia no se agota en el PNDM. De una parte, existe otro tipo de acciones dirigidas a poblaciones que hacen parte del sector informal, si bien en ellas generalmente éste es abordado desde otra perspectiva de focalización, tal como la de las madres cabeza de familia, la de los vendedores ambulantes, etc. De la otra, si bien Colombia es un país de relativamente alto nivel de urbanización (cerca del 75% de su población habita en áreas consideradas urbanas) no se puede ignorar el problema del sector informal rural. Desafortunadamente, por las razones mencionadas anteriormente, no existe un marco de políticas públicas ni mucho menos sistemas de información que permitan aprehender de manera global y estructurada ese heterogéneo conjunto de pequeños programas de capacitación diferentes al PNDM, que son adelantados por ONG y entidades públicas tanto en áreas urbanas como rurales. Por ello, dentro de las limitaciones del presente estudio, se decidió abordar dos campos adicionales de especial interés: el tema de los vendedores ambulantes, en el que salen a la luz las potencialidades y limitaciones de un fenómeno de gran importancia en las políticas de desarrollo social contemporáneas: el de la descentralización político-administrativa y la emergencia del espacio local como ámbito de intervención social; y el de la promoción de la microempresa rural como estrategia de desarrollo para sectores de economía campesina tradicional.

En ambos campos el análisis hace énfasis en los aspectos político-institucionales de los programas de capacitación así como en el tema de las tensiones entre focalización y universalidad de las estrategias de intervención, desde la perspectiva de la heterogeneidad del sector informal.

Como material de referencia se han documentado dos casos puntuales de alcance local. El primero de ellos, dirigido a la reubicación física de vendedores ambulantes muestra cómo en este tipo de programas, a pesar de un diseño sensato pero ejecutado bajo gran presión política por resultados inmediatos, la capacitación tiende a convertirse en una oferta ritual, simplistamente orientada a “hacer de los informales microempresarios formales”. El segundo caso es más innovador y sugestivo, si bien no se define a sí mismo como una experiencia de capacitación para el sector informal: se trata de un programa dirigido a jóvenes adultos que fueron “niños de la calle” y que tras un largo proceso de rehabilitación son vinculados a proyectos de mantenimiento de obras públicas o a actividades de educación y orientación a la ciudadanía sobre uso de las vías y espacios públicos, como estrategia de reinserción sociolaboral.

El estudio llama la atención sobre una ambigüedad fundamental en la política de apoyo a la microempresa, y es la insistencia en su supuesto potencial de creación de empleo, a pesar de muchas evidencias intuitivas y evaluativas que indican que su efecto más significativo reside en la estabilización y mejoramiento del empleo

informal espontáneamente generado. Sin embargo, conviene anotar que uno de los impactos más interesantes del PNDM y de otras líneas de interés y trabajo social como la capacitación e inserción laboral de jóvenes desempleados es que se ha generado un importante volumen de ONG (y aún de oferentes con ánimo de lucro) que cuentan con fortalezas y potencialidades susceptibles de ser aprovechadas en servicios de capacitación laboral a poblaciones socialmente desfavorecidas. Este tema se desarrolla en el capítulo 3, cuyo objetivo es ampliar la información del lector sobre la oferta colombiana de formación y capacitación laboral.

El autor agradece sinceramente a la OIT la oportunidad de realizar este trabajo, y especialmente a la Sra. Josiane Capt, por la orientación con que lo ha apoyado y por la paciencia que le ha dispensado.

Bogotá, diciembre de 2002.



## 1. EL SECTOR INFORMAL URBANO EN COLOMBIA

Aunque en los círculos colombianos interesados en la temática del empleo se produjo, especialmente durante los años setenta y ochenta pasados una intensa discusión acerca del significado y contenido del concepto de sector informal, esa cuestión teórica no ha tenido mayor desarrollo reciente en Colombia, y parece haberse generado un consenso, relativamente simplista pero suficientemente claro por lo menos en el nivel intuitivo, que asocia el concepto de empleo o de empresa informal al no cumplimiento de la normatividad legal, especialmente en el terreno de las relaciones laborales y de seguridad social, en el de las obligaciones fiscales de las empresas y los trabajadores, y en el de las regulaciones urbanísticas para la actividad económica.<sup>3</sup>

### 1.1. Definición del Sector Informal Urbano en las estadísticas de empleo

Correspondientemente con ese consenso, para fines de medición las estadísticas de empleo definen operativamente el empleo informal urbano como aquel compuesto por las siguientes categorías ocupacionales: a) los ayudantes familiares no remunerados, b) los trabajadores del servicio doméstico, c) los trabajadores por cuenta propia diferentes de profesionales y técnicos independientes, y d) los asalariados y patronos vinculados a empresas de hasta 10 empleados.<sup>4</sup> El límite definido para esta última categoría es sin duda discutible, pues evidentemente existen muchas empresas de diez o menos trabajadores - especialmente en los sectores de comercio y servicios - que son plenamente formales e incluso de alta productividad, y en consecuencia no todo el empleo clasificado como informal por la Encuesta Nacional de Hogares (ENH) es un empleo precario. Algunos estudios que restringen el límite de esta última categoría hasta 5 empleados presentan reducciones en los porcentajes de participación del empleo informal dentro del total en alrededor de cinco puntos porcentuales, pero no muestran cambios significativos en las tendencias generales del mismo.<sup>5</sup> Con la salvedad anterior, es aceptado generalmente que esta clasificación da cuenta razonablemente bien del tamaño y las tendencias generales del empleo (ó, si se quiere, del trabajo) informal.

Con respecto a la medición del sector informal visto como conjunto de empresas (o, si se prefiere, de unidades productivas, para una visión más incluyente), se suele asumir que el universo de unidades productivas informales está constituido por la suma de los trabajadores por cuenta propia mas las empresas menores de diez (o de cinco) trabajadores, aunque también se reconoce

---

<sup>3</sup> Implícitamente este consenso ignora otros tipos de informalidad, más asociados a los conceptos de economía negra, subterránea, o francamente delictiva.

<sup>4</sup> El Sector Informal Urbano es medido a través de la Encuesta Nacional de Hogares (ENH) realizada dos veces al año por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). La encuesta, de tipo muestral, se realizó inicialmente en las siete principales áreas metropolitanas de Colombia, y ha ampliado su cobertura a las diez principales áreas metropolitanas desde hace pocos años, con lo que cubre la gran mayoría de la población urbana del país. A su vez, téngase en cuenta que la población urbana es casi el 75% de la población total de Colombia.

<sup>5</sup> Caro, Blanca Lilia: **Evolución del sector informal en Colombia**. DNP, Bogotá, 1995. Policopiado.

que esta clasificación presenta problemas derivados del hecho de que no todos los trabajadores por cuenta propia ni todas las empresas menores de diez (o de cinco) trabajadores son necesariamente informales.

Este problema se complica cuando entra en juego el concepto de microempresa, que en la práctica se ha convertido en la categoría operativa predominante para las políticas y los programas de intervención sobre el “sector informal”. Si bien la literatura especializada colombiana es cuidadosa al diferenciar conceptualmente entre microempresa informal y microempresa formal, y si bien - como se verá más adelante - las políticas y los programas mejor estructurados tratan de afinar operativamente el concepto de microempresa al introducir para su medición variables complementarias a las de empleo generado, como son las de volumen de ventas o valor de activos, hay una tendencia, especialmente en los círculos políticos y de la opinión pública, a identificar microempresa con unidad productiva informal.

Tal confusión se refuerza cuando algunas instituciones que ejecutan programas de apoyo a la microempresa integran en sus informes estadísticos las acciones desarrolladas sobre microempresas en sentido estricto (entendida como unidad productiva en la que trabajan el empresario y por lo menos un empleado permanente), con las que atienden a trabajadores informales por cuenta propia en modelos metodológicos tales como los llamados grupos solidarios,<sup>6</sup> especialmente utilizados para esquemas de microcrédito.

Es evidente que en el sustrato de esta problemática están presentes dos temas fundamentales en la realidad empírica y en la comprensión teórica del sector informal, sea éste visto como dimensión del empleo o del universo empresarial: el de su heterogeneidad interna, y el de la complejidad de sus articulaciones con el sector “moderno”. Estas cuestiones, como se verá más adelante, tienen implicaciones muy importantes sobre el tema de la capacitación laboral.

## 1.2. Tamaño y evolución del empleo informal<sup>7</sup>

Las estadísticas sobre mercado laboral en Colombia, que miden el sector informal urbano desde 1984, muestran que su participación en el empleo urbano se ha mantenido desde entonces por encima del 50%, habiendo oscilado entre el 54 y el 57% desde 1990. En su evolución desde 1984 se pueden distinguir tres etapas: un aumento del índice de informalidad (población ocupada en el sector informal / población ocupada total) entre 1984 y 1992, una disminución entre 1993 y 1996 y, de nuevo, un aumento entre 1997 y 2002. La tasa de informalidad para el conjunto de las siete principales áreas metropolitanas era 54.3% en junio de 1984 y pasó

---

<sup>6</sup> Los grupos solidarios son organizaciones informales de varios microempresarios y/o trabajadores por cuenta propia, que actúan como avalistas mutuos de préstamos individuales otorgados por entidades especializadas de microcrédito. No son nuevas empresas, puesto que cada participante maneja su negocio de manera individual.

<sup>7</sup> El análisis presentado en esta sección y en las siguientes del presente capítulo es basado en López, Hugo. **Ensayos sobre Economía Laboral Colombiana**. Santa Fe de Bogotá: FONADE – Carlos Valencia Editores, 1996.

56.1% en 1988; luego descendió a 52.7% en junio de 1996, para ascender de nuevo en junio de 1998 a 55.5%. En los dos últimos años del siglo veinte y lo corrido del nuevo siglo continúa la situación general de recesión económica en el país, con lo que las cifras de informalidad, según las últimas encuestas de hogares, han ascendido nuevamente, hasta niveles del 60%. Esto significa que existen más de 3.2 millones de personas ocupadas actualmente en el sector informal urbano en Colombia.

El empleo en el sector informal es contracíclico al movimiento general de la economía; la informalidad disminuye en el auge y aumenta en las crisis. Esto quiere decir que el sector informal se convierte en una opción para los desempleados y que cuando la economía se reactiva y aumentan las oportunidades de encontrar empleo formal mejor remunerado, la tasa de informalidad disminuye. Este fenómeno se comprueba tanto para los trabajadores por cuenta propia como para los obreros y empleados en empresas. Sin embargo, un análisis más detallado por tamaño de empresa muestra comportamientos diferenciados. El empleo de las empresas de 2 a 5 trabajadores es completamente contracíclico, es decir, el empleo en estas empresas aumenta en las crisis y disminuye en el auge, lo que indica que ellas son esencialmente un refugio precario para trabajadores expulsados del empleo formal. En cambio, el número de ocupados en empresas entre 6 y 10 trabajadores tienen un comportamiento procíclico, es decir aumentan con el auge y disminuyen con las crisis. Esto quiere decir que estas empresas tienen mayor potencial como generadoras de empleo formal, estable y productivo.<sup>8</sup>

### 1.3. Caracterización sociodemográfica de la población ocupada en el sector informal urbano

A continuación se presenta un análisis somero de las características sociodemográficas de la población ocupada en el sector informal urbano de las principales áreas metropolitanas en Colombia, a partir de informaciones obtenidas de la ENH, con la intención de resaltar algunos aspectos que tienen mayor relevancia para las políticas y programas de capacitación laboral dirigidos a este sector.

#### a) Informalidad por niveles de ingreso

El análisis por deciles de ingreso muestra que las tasas de informalidad de los trabajadores pertenecientes a los dos deciles más bajos del total de población ocupada son el doble de los de los dos deciles superiores. En efecto, para junio de 1998 el decil 1 tenía una tasa de informalidad de 86.8% y el decil 2 de 72.6%, contra 40.9% y 35% para los deciles 9 y 10 respectivamente. Es obvio, entonces, que existe una asociación muy estrecha entre pobreza e informalidad.

---

<sup>8</sup> Las encuestas de hogares registran el empleo, pero no el número de empresas. Sin embargo, se puede asumir que el comportamiento procíclico del empleo en empresas de entre 6 y 10 trabajadores es resultado tanto del incremento del número de empresas como del volumen de empleo que generan.

#### b) Informalidad por nivel educativo

La población ocupada muestra altas y crecientes tasas de informalidad en los niveles educativos más bajos. En efecto, para las personas sin educación la tasa de informalidad era 82% en 1996 y subió a 91.8% en 1998. Esto significa que casi ninguna persona sin educación es absorbida por el sector formal de la economía. Lo mismo ocurre con las personas con educación primaria incompleta y completa para quienes la informalidad pasó de 77% a 84% y de 70% a 73% respectivamente entre 1996 y 1998. Esto nos permite confirmar la perversa asociación entre bajo nivel educativo, pobreza e informalidad.

#### c) Informalidad por sexo

En 1984 la tasa de informalidad femenina era 5.6 puntos superior que la masculina: 57.8% contra 52.2%. A partir de 1988 la tasa de informalidad femenina descendió mucho más rápidamente que la masculina y ya para 1996 eran prácticamente iguales (52.7% y 52.9% para hombres y mujeres respectivamente). Este fenómeno ocurrió gracias a la rápida inserción de mujeres en el sector formal en estos últimos años como consecuencia de su creciente nivel educativo. Ahora bien, probablemente como consecuencia de la crisis actual y dado que el desempleo femenino es más alto que el masculino, en los últimos años se ha vuelto a ampliar la brecha entre la informalidad femenina y la masculina, aunque sin volver a los diferenciales de principios de la década de los ochenta. En 1998 la tasa de informalidad masculina era 54.7% y la femenina 56.5%.

#### d) Informalidad por edad

El análisis de la informalidad por grupos de edad corrobora la existencia del ciclo de vida laboral, analizado por varios estudiosos del empleo en Colombia,<sup>9</sup> según el cual los jóvenes - especialmente los jóvenes pobres - ingresan, en su mayoría al mercado laboral informal; allí adquieren experiencia, se trasladan al sector formal y en los últimos años de su vida laboral regresan al sector informal, fundamentalmente en calidad de patronos, pues con los ingresos acumulados durante su vida laboral logran crear una microempresa. Tomando los datos de 1998,<sup>10</sup> se observa una alta informalidad hasta los 19 años, año a partir del cual se reduce drásticamente: pasa de 71.7% para el grupo entre 15 y 19 años a 51.4% para el grupo de 20 a 24 años. Finalmente, toma valores por encima del promedio a partir de los 45 años, para alcanzar 80% para los mayores de 60 años.

#### e) Informalidad por relación de parentesco

Este análisis es complementado por el de los niveles de informalidad por parentesco con el jefe de hogar, que nos muestra que los hijos, sobre todo solteros, son los que tienen la menor tasa de informalidad en los hogares. Sin embargo,

---

<sup>9</sup> Londoño, J.L. *Ciclos de vida de los microempresarios colombianos*. Multicopiado, Bogotá, 1985.

<sup>10</sup> López, H., op. cit.

estos son, a su vez, los que tienen las más altas tasas de desempleo. Este fenómeno indica una tendencia a que los hijos solteros reciban una especie de “subsidio de desempleo” de los demás miembros del hogar y prefieren esperar desempleados a ubicarse en el sector informal en trabajos de baja productividad y baja remuneración. Cuando pasan a la situación de jefes de hogar o cónyuges del mismo, no pueden darse el lujo de estar desempleados y si no logran un empleo formal deben ingresar forzosamente al sector informal.

#### f) Informalidad por sector de actividad económica

El análisis de la informalidad por sectores económicos muestra las mayores tasas de informalidad en el sector comercio con tasas superiores al 70% y con un comportamiento contracíclico. Dentro de este sector están obviamente los vendedores ambulantes que aumentan en forma significativa cuando las oportunidades de empleo en el sector formal caen. El otro sector con altas tasas de informalidad es la construcción. Vale la pena destacar que a raíz de la fuerte crisis de este sector la informalidad allí ha aumentado considerablemente en los dos últimos años. Le sigue transporte, con una tasa de informalidad de 60.6% en junio de 1998. Contrariamente a lo que normalmente se cree, la informalidad en el sector servicios está por debajo de los índices de informalidad promedio de las siete áreas metropolitanas (49.9% contra 55.5%). Esto posiblemente se explica por el alto peso de los servicios financieros, sociales y personales del sector público dentro del total.

#### g) Evolución de los ingresos del sector informal

Actualmente los ingresos de los trabajadores informales fluctúan entre 60% y 77% de los ingresos de los ocupados en el sector formal. Durante los dos últimos años, coincidentes con un período recesivo en la economía, se ha presentado un significativo deterioro de los ingresos de los ocupados en el sector informal, especialmente entre los trabajadores por cuenta propia y los asalariados de las microempresas. Esto muestra una vez más que el ingreso per cápita del sector informal tiene un comportamiento procíclico, es decir, aumenta con el auge y cae en forma dramática con la recesión. En efecto, para el período 1992-1994, con aumentos en las tasas de crecimiento del PIB, el ingreso per cápita de los informales creció en forma acelerada y, a partir de 1995, cuando empieza la fase descendente del ciclo descendió en forma drástica, alcanzando incluso tasas de crecimiento negativas.

#### h) Informalidad y seguridad social

El análisis de los niveles de cobertura de la seguridad social en la población ocupada en el sector informal en Colombia debe tener en cuenta que en el año 1993 se puso en vigencia un nuevo sistema nacional de seguridad social que inicialmente aumentó de manera drástica los índices de cobertura generales de la población, incluyendo a los trabajadores informales. En efecto, los trabajadores del sector informal sin seguridad social pasaron de 74.3% de los ocupados en dicho sector en 1994 a

57.9% en 1996. Sin embargo, para 1998 aumentó de nuevo a 72.1% el número de trabajadores informales no cubiertos por la seguridad social.

## 2. EL SECTOR INFORMAL EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO Y CAPACITACIÓN LABORAL<sup>11</sup>

En Colombia, el concepto de sector informal como objeto de la acción del Estado fue ampliamente utilizado en la literatura técnica y en la documentación de políticas públicas sobre empleo y capacitación laboral durante las décadas de los setenta y ochenta. Los planes de desarrollo nacional “Plan de Integración Nacional 1978-1982” y “Cambio con Equidad 1982-1986” incorporaron por primera vez el concepto de Sector Informal Urbano, difundido desde la OIT,<sup>12</sup> pero desde entonces ha sido sustituido casi totalmente por el concepto de microempresa.

### 2.1. La microempresa sustituye al sector informal como objeto de atención

Este fenómeno puede ser atribuido esencialmente a dos factores:

- En primer lugar, al gran protagonismo que - especialmente desde los años setenta - adquirieron las políticas y programas dirigidos a la microempresa, fenómeno dentro del cual se fue generando una equivalencia implícita, asumida generalizadamente, entre los conceptos de sector informal y microempresa.
- De otra parte, al predominio de visiones teóricas que abordan el problema del empleo casi exclusivamente como una variable dependiente del crecimiento económico, y este a su vez de la competitividad del aparato productivo, visto esencialmente como conjunto de empresas. La disminución de las tasas de desempleo abierto experimentada en los primeros años de la década de los noventa como efecto del ciclo expansivo de la economía que se generó como efecto inmediato de los procesos de apertura y desregulación de la economía, parecía ratificar la validez del enfoque anterior y permitió a muchos asumir que el sector informal iba en camino de integración en el sector moderno, por la doble vía de la absorción de sus trabajadores y por la de modernización de sus microempresas.

---

<sup>11</sup> Las políticas gubernamentales de desarrollo en Colombia están delineadas en el Plan General de Desarrollo, documento que es preparado al inicio de cada período de Gobierno y que tiene - como este - una vigencia de cuatro años. Ellas son desarrolladas de manera programática en los llamados “documentos CONPES”, producidos por el Consejo de Política Económica y Social, organismo conformado por los Ministros de las áreas económica y social del Gobierno, presidido por el Presidente de la República y cuya Secretaría Técnica es ejercida por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Por otra parte, las posibilidades concretas de aplicación y desarrollo de la política están determinadas por el marco normativo-institucional del área respectiva. Finalmente, su aplicación práctica se expresa en los documentos de política y planeación de cada una de las instituciones o sistemas institucionales responsables de la ejecución. En consecuencia, esas han sido las fuentes básicas utilizadas para identificar la política actual sobre formación para el trabajo y la capacitación.

<sup>12</sup> Lopez, Hugo: **El Empleo Informal en Colombia: Un balance de los cambios acaecidos entre los ochenta y los noventa**. Estudio realizado para el Departamento Nacional de Planeación. Medellín, enero de 1996. Policopiado.

## 2.2. Predominancia del interés en el desempleo abierto

Cuando a mediados de los noventa hizo crisis la expansión económica que fue generada inicialmente por las medidas de apertura comercial, de desregulación financiera y de privatización de empresas estatales, se inició un ciclo recesivo en la economía que produjo una nueva expansión del desempleo abierto, así como del sector informal. La primera reacción de las políticas públicas fue atribuir el fenómeno a los efectos, considerados previsibles, de la expulsión de trabajadores del sector público y del sector privado como efecto de los procesos de modernización del Estado y de reestructuración del aparato económico. La acción del Estado, consecuentemente, se concentró en programas de adaptación y reconversión laboral de los trabajadores recién desempleados, así como en programas de creación de empleo de emergencia en el contexto de políticas focalizadas de lucha contra la pobreza. El sector informal tradicional, se asumía, debía continuar su proceso de modernización impulsado por los programas de apoyo a la microempresa.

Pero la recesión económica no sólo se prolongó sino que se agudizó durante finales de los noventa y principios del nuevo milenio, y en este contexto los anteriores programas no tuvieron efecto sensible sobre los niveles de desempleo abierto, que se han mantenido desde 1999 en el orden del 18% a la vez que el empleo informal no sólo recuperó sino que superó los niveles históricos. Sin embargo, la atención de las políticas de empleo siguió centrada en el desempleo abierto y el empleo informal sigue siendo ignorado como objeto de acción. Además - y paradójicamente - los programas de apoyo a la microempresa, afectados por restricciones de financiamiento en el contexto de la crisis fiscal, y por serias inquietudes sobre su eficacia, han perdido dinamismo y cobertura.

## 2.3. Sector Informal y microempresa en las políticas de capacitación:<sup>13</sup>

Varias vertientes confluyen en la política sobre Formación Profesional y Capacitación Laboral en Colombia: la política educativa general; la política de innovación, ciencia y tecnología; la política de competitividad; y la política de empleo.

Desde la política educativa general hay escasas referencias a la cuestión de la capacitación laboral. En términos generales su interés se concentra en la educación básica y - en menor medida - en la educación superior. A la educación no formal de jóvenes y adultos se le asigna esencialmente el papel de medio para el “rescate” de los desertores del sistema educativo y para que complementen sus estudios formales, con consideraciones puramente marginales a su papel como medio de capacitación laboral.

En la política de competitividad se da amplia consideración a la capacitación laboral y las propuestas programáticas respectivas asignan un importante papel al

---

<sup>13</sup> Para una descripción de la oferta colombiana de formación y capacitación laboral, véase el Capítulo III.

SENA, no sólo como proveedor de servicios de capacitación sino como financiador de proyectos de desarrollo tecnológico. La justificación de este doble papel requirió que se produjera un documento CONPES específico sobre el papel de la institución en la política de competitividad.<sup>14</sup> Pero el foco de la misma está en el sector moderno, y no hay ninguna referencia al sector informal.

El documento CONPES sobre política de empleo<sup>15</sup> asigna al tema de la formación profesional un importante papel y reconoce que la ampliación de la cobertura de los programas de capacitación y el mejoramiento cualitativo de los mismos, requiere el esfuerzo conjunto de los sectores público (entendido esencialmente como el SENA) y privado y una mayor articulación del sector educativo y productivo. Sin embargo, concentra su atención en la formación de nueva mano de obra o en el perfeccionamiento de la mano de obra ocupada, especialmente en los sectores empresariales modernos. El sector informal es ignorado como población objetivo, excepto cuando se refiere al Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa, pero aún en este aparte hace énfasis en las microempresas con mayor potencial de desarrollo, lo que de hecho excluye a la población más típicamente informal.

En cualquier caso, es muy importante señalar que el esfuerzo colombiano de apoyo a la microempresa es una muy importante realidad social, y que a pesar de que paulatinamente se ha ido orientando - por lo menos en las políticas gubernamentales - hacia la microempresa de mayor desarrollo relativo, de hecho cubre a importantes segmentos de población informal. Es la razón por la cual se dedica el capítulo central de este documento, el capítulo IV, al análisis de esta importante experiencia.

### **3. LA FORMACION PARA EL TRABAJO Y LA CAPACITACION LABORAL EN COLOMBIA: UNA VISION PANORÁMICA**

La oferta de formación y capacitación laboral en Colombia presenta varias grandes debilidades: la falta de claridad conceptual y política acerca de su función social, de su estructura institucional y de sus relaciones con los sistemas productivo y educativo formal; su dispersión y desarticulación, tanto entre sus distintas modalidades como con otras modalidades y ámbitos educativos; su baja cobertura agregada; su gran heterogeneidad en términos de disponibilidad de recursos, de eficiencia y de calidad educativa, que refleja una muy regresiva segmentación social tanto en la oferta como en la demanda de estas modalidades educativas; y su generalizada desarticulación con el sistema productivo. Todo ello, con el trasfondo de una educación básica que presenta serios problemas de calidad.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Colombia, Departamento Nacional de Planeación: **Adecuación del SENA para la Competitividad**. Documento CONPES 2945. Bogotá, 27 de agosto de 1997. Policopiado.

<sup>15</sup> Colombia, Departamento Nacional de Planeación: Documento CONPES **Más y Mejores Empleos**. Bogotá, 1995.

<sup>16</sup> Ramírez, Jaime, **Diagnóstico de la Formación para el Trabajo en Colombia**. Programa de Formación para el Trabajo (Fundaciones FES, CORONA, Restrepo Barco y Consejo Gremial Nacional). Bogotá, 1998.



Esta oferta puede clasificarse en los siguientes cuatro campos: a) el sistema de educación formal, en sus vertientes de educación técnica y tecnológica; b) las instituciones de capacitación no formal; c) el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA; y d) la capacitación que se realiza dentro de las empresas, sea ella de tipo estructurado o informal. Veamos a continuación una breve reseña de cada uno de ellos, orientada desde la perspectiva de los servicios que ofrece a los trabajadores o a las unidades productivas del sector informal. Se deja de lado el sistema educativo formal, porque en la práctica este no tiene ninguna oferta dirigida específicamente al sector informal.

### 3.1. Las instituciones de capacitación no formal

En el marco institucional colombiano se entiende por educación no formal aquella que tiene como objetivo complementar, actualizar o suplir conocimientos y formar, en aspectos académicos o laborales sin sujeción al sistema de niveles y grados establecidos para la educación formal. Aunque existen instituciones gubernamentales, especialmente en los niveles departamentales y municipales, de capacitación no formal (generalmente definidas como entidades de educación de adultos), la gran mayoría de esta oferta educativa esta conformada por entidades privadas, sean de naturaleza comercial o sin ánimo de lucro.

Una de las escasas investigaciones sobre este tipo de instituciones, a partir de estudios de caso,<sup>17</sup> asocia el reconocimiento social de la educación no-formal a condiciones de marginalidad económica, social o regional y sugiere que esta modalidad de capacitación laboral podría considerarse rentable, económica y socialmente por cumplir funciones de reinserción de los jóvenes en el sistema educativo, por servir como espacio de socialización y resocialización, que permite recuperar la autoestima de muchos jóvenes y mujeres expulsados del sistema formal, y por su papel recalificador de mano de obra ocupada, a través de sus cursos nocturnos.

En términos gruesos se pueden clasificar estas instituciones en tres grandes grupos: i) los institutos privados de naturaleza comercial; ii) las ONG e instituciones educativas sin ánimo de lucro que apoyan microempresas y las que están orientadas a promover la vinculación socio-laboral de jóvenes marginados; y iii) las nuevas instituciones de promoción de la competitividad empresarial, que incluyen la capacitación como una de sus estrategias. Veamos a continuación algunas de sus características:

#### a) Los institutos privados de educación no formal

Caracterizamos a este grupo como las instituciones privadas de lógica capitalista, que se establecen como empresas vendedoras de servicios de capacitación,

---

<sup>17</sup> Pacheco J.C. y otros **La capacitación para el trabajo a jóvenes por fuera del sistema escolar formal**. Informe de Investigación contratada por las Fundaciones FES, CORONA y RESTREPO BARCO. Universidad Nacional de Colombia, Centro de Estudios Sociales - CES. Bogotá, octubre de 1993. Policopiado.

generalmente en ocupaciones del sector terciario de la economía urbana (comercio, servicios, informática, reparaciones y mantenimiento), así como oferentes de preparación para validaciones de secundaria o exámenes de estado. Dado que cuentan con un amplio nicho de mercado, el de la población desertora de la educación básica y media, es una oferta de gran vigor cuantitativo, independientemente de las discusiones sobre la calidad y pertinencia de sus servicios. Es presumible que muchos de sus clientes son trabajadores vinculados al sector informal, pero no existen estudios que permitan cuantificar este acceso ni mucho menos evaluar su impacto.

#### b) Las ONG y otras entidades de capacitación sin ánimo de lucro

En el mundo de la capacitación no formal que dirigen su acción a sectores de población en desventaja social en Colombia, juegan un papel protagónico las ONG que apoyan microempresas y las que están orientadas a promover la vinculación socio-laboral de jóvenes marginados. Las primeras, que generalmente cuentan con respaldo de sectores empresariales, presentan una oferta de cursos de capacitación, inicialmente muy concentrada en técnicas administrativas para microempresarios, pero cuyo interés paulatinamente se ha ampliado hacia las áreas de producción, por la vía de su preocupación por el desarrollo técnico-productivo como factor de competitividad. Las segundas incluyen a ONG que por misión fundacional desarrollan programas no formales dirigidos a los grupos más pobres de la población y que por la vía de sus estrategias de desarrollo comunitario integral han llegado al campo de la capacitación e inserción laboral de jóvenes pobres desempleados.

Estas instituciones financian parcialmente sus servicios con donaciones privadas o de la cooperación internacional, y especialmente como contratistas de programas gubernamentales tales como el Plan nacional de Desarrollo de la Microempresa, PNDM, o de gobiernos municipales que han lanzado Programas de Empleo con componentes de capacitación laboral igualmente contratados con ejecutores privados. Algunos estudios muestran que muchas de ellas sufren de debilidades técnicas, organizativas y financieras que limitan su potencial de impacto y que restringen su capacidad de participar en mercados competitivos de servicios de capacitación laboral.<sup>18</sup>

### 3.2. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)

El SENA es la institución pública más importante en el campo de la formación y capacitación laboral en Colombia. Su modelo institucional corresponde al conocido internacionalmente como Instituciones Oficiales de Formación Profesional (IFP), que surgió en los años cuarenta en el Brasil y se extendió durante los cincuenta a setenta por casi todos los países de la región. Este modelo surgió como respuesta a las necesidades de mano de obra calificada derivadas de

---

<sup>18</sup> Ramírez, Jaime, **Análisis de la oferta de formación y capacitación laboral para un programa dirigido a jóvenes pobres desempleados**. Informe de consultoría al Banco Interamericano de Desarrollo. Bogotá, marzo de 1999.

los procesos de industrialización vividos en América Latina bajo el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, y como reacción a la incapacidad de los aparatos educativos tradicionales para responder a las mismas. Sus características básicas son: la participación tripartita gobierno - empresarios - trabajadores en su dirección, un alto grado de autonomía administrativa, su financiamiento mediante recursos parafiscales de destinación específica, y su ubicación institucional en el ámbito de los Ministerios de Trabajo, separado en consecuencia de los aparatos formales de la educación.

Desde finales de la década de los sesenta hasta los años ochenta, el SENA - como varias de sus instituciones congéneres en América Latina - orientó una parte sustancial de su acción desde los sectores modernos al sector informal de la economía.<sup>19</sup> Este proceso, fuertemente impulsado desde la política gubernamental, operó a través de sus Programas de Promoción Profesional Popular (en ciertas épocas conocidos como Programas Móviles Urbanos y Rurales). El SENA diferenció entonces una estrategia “incorporativa”, dirigida a la capacitación de trabajadores informales para su vinculación al empleo formal, y una “promocional” dirigida al mejoramiento de las condiciones de productividad de las unidades productivas informales.<sup>20</sup> Estos programas giraban prioritariamente alrededor de la capacitación, laboral, la organización de asociaciones para la comercialización y los servicios y la promoción de micro empresas, tanto individuales como asociativas.

Lamentablemente, los cambios en las políticas gubernamentales mencionados en la sección anterior, con los desarrollos que se describen a continuación, hicieron que el SENA abandonara casi por completo esta línea de acción, sin que hubieran quedado análisis evaluativos con respecto a su impacto sobre el sector informal.

En el contexto de las políticas gubernamentales que orientaban la acción del SENA fundamentalmente hacia la atención a las necesidades de mejoramiento de competitividad de los sectores empresariales modernos se llegó a la Ley 119 de 1994. Esta Ley fue desarrollada mediante varios Documentos CONPES mencionados en la sección anterior, especialmente el denominado “Adecuación del SENA para la competitividad”,<sup>21</sup> del cual se derivaron algunos mecanismos concretos de modernización y desconcentración institucional, en cuya formulación no se hace mención ninguna del sector informal como objeto de atención de la entidad.

Uno de los mecanismos que se estimulan como parte de los nuevos desarrollos del SENA es el referente al reconocimiento de programas de formación

---

<sup>19</sup> Sobre este fenómeno, véase:

- Ramírez Guerrero, J.: **Programas de Formación Profesional para el sector Informal Urbano en Colombia y Venezuela**. Cinterfor, Montevideo, 1988.

- CINTERFOR/OIT: **La Formación profesional en el Umbral de los 90**. Montevideo, 1990.

<sup>20</sup> Ramírez Guerrero, J.: **Opciones Estratégicas para la Formación Profesional en el Sector Informal Urbano**. Montevideo, CINTERFOR/OIT, 1981.

<sup>21</sup> Colombia, Departamento Nacional de Planeación: **Adecuación del SENA para la Competitividad**. Documento CONPES 2945. Bogotá, 27 de agosto de 1997. Policopiado.

ofrecidos por establecimientos educativos formales y no-formales o empresas, avanzando así en el paradigma de un “Sistema Nacional de Formación”, en el que participen como ejecutoras muchas entidades públicas y privadas bajo el liderazgo del SENA. Desde la perspectiva de las necesidades de capacitación del Sector Informal, este mecanismo tiene un potencial importante para facilitar la creación de cadenas formativas que reconozcan los aprendizajes informales obtenidos por los trabajadores, así como los obtenidos a través de entidades de capacitación no-formal como las ONG, y que faciliten procesos de formación continuada en el SENA o en otras instituciones especializadas. Sin embargo, sus desarrollos efectivos han sido muy limitados, reduciéndose al reconocimiento de ciertos programas de formación de nueva mano de obra en entidades de educación media técnica, y a programas aislados y coyunturales de contratación de entidades privadas para ofrecer cursos de capacitación a poblaciones priorizadas por las políticas gubernamentales de lucha contra la pobreza, como son los jóvenes pobres desempleados, las madres jefes de hogar, los desplazados por la violencia, etc., de los cuales no queda ni siquiera un registro estadístico consistente dentro de los sistemas de información de la entidad.

### 3.3. La capacitación en la empresa formal

Sin duda en todas las empresas se realizan procesos informales, espontáneos o puntuales de capacitación, pero no es este el fenómeno que interesa en el marco del presente estudio, puesto que ellos son difícilmente cuantificables. Nos referimos, entonces, a programas estructurados de capacitación laboral determinados por estrategias de mejoramiento de la productividad y de la calidad.

Sólo se conocen dos estudios que aporten información empírica sobre las prácticas de capacitación en y por la empresa en Colombia, y los resultados de ambos coinciden en la conclusión de que relativamente pocos empresarios tienen una concepción clara de la importancia de la capacitación como instrumento central de importancia para lograr el incremento de la productividad.

El primero de ellos fue realizado por el Banco Mundial en asocio con el SENA en el proyecto comparativo internacional “Estrategias de Capacitación en las Empresas y Productividad”. Para el efecto se obtuvo información de 500 empresas, de más de diez empleados, del sector industrial, localizadas en las cinco principales ciudades del país.<sup>22</sup> Sólo el 53 por ciento de las empresas de esta muestra reportó brindar capacitación más o menos estructurada a sus trabajadores. Un 15 por ciento no suministró ningún tipo de capacitación, y el 32 por ciento sólo suministró la capacitación básica sobre el puesto a desempeñar, lo que indica que cerca de la mitad o no califica o no brinda actualización o recalificación a sus empleados. A pesar de que se observa una relación directa entre tamaño de empresa y programas de capacitación estructurados, llama la

---

<sup>22</sup> SENA, Análisis del módulo sobre capacitación incluido en la encuesta de opinión empresarial de FEDESARROLLO. Bogotá, marzo de 1998. Policopiado.

atención que el 20 por ciento de las empresas de mayor tamaño aparezcan sin este tipo de programas.

Los datos de esta encuesta son ratificados en términos gruesos por otro estudio<sup>23</sup> que muestra que “de cada cien establecimientos industriales, cuarenta y cuatro ofrecen mensualmente capacitación a los trabajadores en el momento que ingresan al establecimiento y durante 1990 - 1991 treinta y seis asumieron el entrenamiento bien para facilitar el cambio de ocupación, bien para lograr una mayor eficiencia de los trabajadores vinculados.” Estos dos valores relativos no son excluyentes entre sí, ni tampoco el primero contiene el segundo, en la medida en que ciertas empresas, particularmente aquellas con adecuados procesos de selección, sólo actualizan los conocimientos de sus empleados una vez ha transcurrido cierto tiempo después de su ingreso.

En el primer estudio mencionado las empresas se clasificaron de acuerdo con la estrategia de capacitación adoptada: primero, empresas que llevan a cabo la capacitación con recursos humanos y físicos propios, lo cual es realizado únicamente por el 6 por ciento del total; segundo, empresas que utilizan instalaciones propias pero delegan en personal externo la capacitación (16 por ciento), un 31 por ciento de empresas que delegan la capacitación a personal externo y en instalaciones fuera de la empresa; y, finalmente, el 47 por ciento de empresas sin programas estructurados de formación. Las dos primeras modalidades son utilizadas preferencialmente por la mediana y gran empresa.

La percepción sobre el relativamente bajo interés de las empresas en la capacitación es corroborada por un estudio realizado por la Subdirección de Planeación del SENA<sup>24</sup> en 1993, que indica que el 80 por ciento de las personas que toman cursos en esta entidad acude a ella por iniciativa propia u otras razones y sólo el 20 por ciento restante son enviados por sus empresas.

#### **4. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO DE LA MICROEMPRESA (PNDM)<sup>25</sup>**

El PNDM es un interesante caso de integración de iniciativas y recursos del Estado y de la sociedad civil, en un esfuerzo continuado y creativo que, si bien probablemente no puede reclamar impactos dramáticos sobre la pobreza o el empleo nacionales, ha ganado un amplio reconocimiento social y ha tenido importantes efectos directos e indirectos sobre la conceptualización y la operación de programas de desarrollo social en Colombia, especialmente en lo atinente a sus arreglos institucionales, que reflejan un nuevo marco de relaciones entre sociedad civil y Estado y que han facilitado la convocatoria y la participación de nuevos y variados actores sociales.

---

<sup>23</sup> Zerda, Alvaro: **Diagnóstico y perspectivas del empleo industrial**, CID, 1997. Policopiado.

<sup>24</sup> SENA, Estudio de seguimiento de egresados. Bogotá, 1993. Policopiado.

<sup>25</sup> El contenido de este capítulo se fundamenta en, Ramírez, Jaime, **El Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa de Colombia. Una evaluación desde la perspectiva de su desarrollo institucional**. OIT, Lima, 1998.

#### 4.1. Antecedentes y descripción general

A principios de la década de los ochenta se produjo en Colombia una crisis macroeconómica inducida por el problema de la deuda externa, que entre otras incidencias condujo a una elevación del nivel de desempleo, fenómeno que - con su correspondiente incidencia en los niveles de pobreza - se agudizó a raíz de la estrategia de ajuste estructural adoptada por el gobierno para controlar la crisis. Una de las medidas gubernamentales de respuesta al problema del desempleo fue la creación de un Plan Nacional de Desarrollo de la Microempresa, aprovechando el prestigio y la sistematización metodológica de un modelo de intervención desarrollado en fundaciones privadas de origen empresarial,<sup>26</sup> así como la existencia de una amplia capacidad operativa disponible en el SENA, que había venido volcando a la atención del sector informal.

Tomadas directamente del modelo Carvajal, el PNDM asumió como estrategias centrales de intervención a la Formación Empresarial, la Asesoría y el Crédito. Sin embargo, en la práctica los dos componentes básicos del PNDM en su arranque fueron la capacitación<sup>27</sup> y el crédito puesto que la asesoría era más un seguimiento a la capacitación que un componente independiente y por razones de costos, especialmente, se reducía a unas cuantas visitas rápidas realizadas por estudiantes de ciencias administrativas, y orientadas fundamentalmente a hacer seguimiento a la aplicación de los conocimientos adquiridos por el microempresario en la capacitación.

Es en el frente de la estructura institucional donde la creación del PNDM produjo una de las innovaciones más significativas: en efecto existían antecedentes de ONG actuando como ejecutoras de algunos componentes de programas de desarrollo social, así como de presencia de entidades gremiales representativas de sectores sociales involucrados, en organismos de coordinación o de consulta. Pero en este caso se asignó formalmente a organizaciones de la sociedad civil un papel activo y protagónico, no sólo en la ejecución, sino en la coordinación de un programa gubernamental de desarrollo. Tan novedoso era el mecanismo, que al Gobierno tuvo que encontrar para la coordinación general del PNDM, a una entidad del sector público que ofreciera a la vez garantías de legitimidad técnica y de “neutralidad” ante posibles conflictos entre ejecutores estatales y privados. En consecuencia se eligió al Departamento Nacional de Planeación (DNP), una de las más respetadas instancias del Gobierno por su tradición de rigor técnico y pocas concesiones a los intereses políticos inmediatos.

En su primera etapa el PNDM dirigió su acción hacia al segmento más desarrollado del sector, no a las microempresas de subsistencia, consecuentemente con análisis teóricos que hacían hincapié en la heterogeneidad

---

<sup>26</sup> En particular, la Fundación Carvajal, de donde provienen las referencias al “modelo Carvajal”.

<sup>27</sup> En adelante, al referimos a este componente, se hablará indistintamente de “Capacitación” y de Formación” Empresarial, pues siempre la capacitación en el mismo tuvo la connotación de formación empresarial. Cuando se habla de capacitación técnica en el contexto del PNDM, ella estará más ligada a la acción del SENA dentro del que después se consolidaría como componente de Desarrollo Tecnológico.

y estratificación interna de las microempresas, pero generando una cierta contradicción con los objetivos políticos del PNDM, que se referían a problemas masivos de empleo y pobreza. El “modelo Carvajal” aportó el criterio de que la formación y la asesoría empresarial deberían ser previos a cualquier consideración de financiamiento, así como los materiales didácticos y las guías para capacitadores y asesores. Esta estrategia sería conocida más adelante como la “metodología individual”, por estar focalizada en el fortalecimiento selectivo de microempresas relativamente consolidadas.

En el período 1988 – 1990, una fase de expansión y diversificación del PNDM, se produjeron importantes ajustes en la política del PNDM, esencialmente dirigidos a diversificar las estrategias de intervención y a buscar una mayor coherencia entre ellas y los objetivos generales del Plan.

De un lado, se empezó cuestionar el papel de la microempresa como medio de creación masiva de nuevo empleo, y se colocó mayor énfasis en la necesidad de estabilizar y mejorar las condiciones del empleo ya existente en el sector informal, especialmente en sus estratos de subsistencia, así como en la conveniencia de mejorar las condiciones de inserción competitiva en los mercados nacionales para aquellas microempresas pertenecientes a los estratos más desarrollados del sector, por medio de un enfoque más integral que - además de la formación empresarial y el crédito - incorporara acciones y recursos en terrenos tales como el apoyo a la comercialización. Por otra parte, apareció con fuerza el interés en el desarrollo tecnológico de las microempresas. Pero también la escasa cobertura del PNDM, muy restringida por la intensidad de atención requerida por el modelo Carvajal comenzó a ser vista con preocupación, y se formularon estrategias diferenciadas para distintos tipos de microempresa, a saber:

a) La metodología de atención a las microempresas individuales, manteniendo el “modelo Carvajal”, selectiva para empresas de potencial desarrollable. Ella tiene como objetivo básico ofrecer capacitación y asesoría para el desarrollo de una empresa, en una perspectiva de generación de nuevos empleos, ampliación del producto y - finalmente - mejoramiento del ingreso y el bienestar de sus propietarios y trabajadores. En esta modalidad el crédito es un complemento eventual, y cuando este es identificado como necesidad, la Fundación capacitadora presenta al microempresario ante un intermediario financiero para la respectiva tramitación, aunque lo acompaña en este proceso a través de las llamadas “Asesorías Pre y Post Crédito”, que también tienen una función de apoyo al recaudo de cartera del intermediario financiero.

b) La metodología de grupos solidarios, para microempresas de subsistencia, constituidas generalmente por trabajadores independientes que vinculan a su círculo familiar en su actividad y que por eso son también llamados en el contexto del PNDM “famiempresarios”. Opera mediante la creación de pequeños grupos que se avalan mutua y solidariamente. La capacitación y la asesoría son funciones secundarias y servidoras de la función de crédito, en el sentido de que se

concentran en generar los mecanismos de asociación y respaldar los mecanismos de administración de la cartera.

c) La metodología asociativa / cooperativa, que busca soluciones grupales a los problemas de la microempresa, especialmente aquellos considerados como sus limitaciones estructurales para lograr niveles de competitividad en los mercados modernos como son la comercialización en escala y la incorporación de tecnología en la producción. No ha logrado un desarrollo significativo en la práctica, pues su aplicación confronta el exigente reto socio-cultural de construir organizaciones empresariales eficientes a partir de grupos de personas que - por naturaleza empresarial - tienen un intenso sentido de la individualidad.

Es evidente que la diferencia entre las dos primeras estrategias reconoce la heterogeneidad interna del sector microempresarial, que a su vez es reflejo de la heterogeneidad del Sector Informal. Sin embargo, la distinción operativa no fue el producto de un análisis teórico, sino de la necesidad de separar operativamente instrumentos de crédito. Esto refleja el papel predominante que el instrumento financiero había venido adquiriendo en el PNDM.

En 1991, y en consecuencia con los profundos cambios en el modelo de desarrollo adoptado por el país, se redefinió la política del PNDM, haciendo énfasis en el objetivo de articular eficientemente la microempresa en un nuevo contexto de reestructuración industrial y de apertura al comercio internacional. Esto implicaba atención al desarrollo tecnológico y productivo, con vistas a elevar su competitividad, incluyendo dentro de esta estrategia el ataque a los problemas de diseño, de calidad de las materias primas y de la mano de obra, a la ineficiencia de los procesos productivos, al atraso en las formas de comercialización, etc.

En ese contexto, los esquemas de formación empresarial presentaron una seria crisis. De una parte, era cada vez más evidente el desinterés de los microempresarios por una capacitación que se había convertido en una oferta estandarizada, y a la que sólo asistía la gran mayoría de ellos simplemente como mecanismo de acceso al crédito. De la otra, porque se eliminó la modalidad de subsidio a la oferta de capacitación,<sup>28</sup> que se había convertido en un deformador de la relación capacitación-crédito y en una fuente de recursos relativamente fáciles para muchas ONG. El PNDM empezó a exigir un costeo cuidadoso y una administración más eficiente en las entidades ejecutoras. En la práctica, este nuevo escenario llevó a muchas ONG a abandonar la línea de capacitación empresarial o a simplificar y reducir aún más los contenidos y duraciones de la misma.

En 1993 se impulsó una política de masificación del crédito, pero esta vez orientado prioritariamente a las microempresas de subsistencia bajo la forma de capital de trabajo de alta rotación. Como ya se ha dicho, en esta metodología la capacitación se reduce a la orientación sobre los mecanismos operativos del crédito y la asesoría se convierte en puro seguimiento a la cartera.

---

<sup>28</sup> Estos problemas se analizan en detalle más adelante.



#### 4.2. La Corporación para el Desarrollo de las Microempresas (CDM): un nuevo marco institucional<sup>29</sup>

En 1994, luego de 10 años de existencia del Plan, no obstante haberse desarrollado gran número de programas y nuevos proyectos de atención y de estar vinculadas más de cien ONG a nivel nacional, el Gobierno consideró que la cobertura seguía siendo limitada y parcial. Con respecto a las coberturas de la capacitación, y si se incluyen las cifras de trabajadores por cuenta propia cubiertos por los programas de grupos solidarios (como son efectivamente incluidos en los informes oficiales del PNDM), durante el período 1988-93 el Plan habría logrado capacitar al 9.8% de los microempresarios de las 10 ciudades más importantes del país (entendidos como microempresarios lo(a)s cabezas de unidad microempresarial de 1 a 10 trabajadores).<sup>30</sup>

En respuesta a este panorama, se decidió incluir en el nuevo Plan de Desarrollo abundantes recursos de inversión dirigidos a la promoción de la microempresa, a la par que propuso la creación de una institución especializada para administrar los programas de apoyo a la microempresa. Recuérdese que hasta ahora la coordinación del PNDM estaba bajo la responsabilidad del Departamento Nacional de Planeación. Pero, reconociendo la importante presencia de ONG y otras organizaciones de la sociedad civil en la operación del Plan, se quiso evitar que la nueva entidad tuviera un carácter exclusivamente gubernamental y se optó por la creación de una “Corporación Mixta”, figura jurídica existente en la legislación colombiana, mediante la cual se asocian el Estado y personas u organizaciones privadas en la creación de una nueva entidad, sin ánimo de lucro, que funciona en algunos aspectos mediante las reglas de juego del sector privado, lo que le da flexibilidad y - supuestamente - autonomía de intereses políticos, pero que por la presencia del Estado puede administrar recursos públicos.

La Corporación Mixta para el Desarrollo de la Microempresa, CDM, se constituyó en diciembre de 1994 con la participación de cincuenta entidades del sector privado entre ONG individuales y asociaciones de ONG, y de diez entidades del sector público entre ministerios, organismos descentralizados y empresas comerciales del Estado. A pesar de su carácter mixto, por el hecho de administrar recursos públicos está inscrita en la órbita institucional del Ministerio de Desarrollo Económico. Esta ubicación institucional es significativa, pues tal Ministerio es el responsable de la política industrial del Estado, mostrando una vez más que el tema de la microempresa era cada vez más visto como un asunto empresarial que de políticas de empleo. Sin embargo, en su Junta Directiva hay representantes del Ministerio de Trabajo y del SENA.

---

<sup>29</sup> Esta sección, y las siguientes relativas al análisis de resultados del PNDM, son tomadas de: Giraldo, Beatriz, **La relación público-privada en torno a las pequeñas empresas colombianas**. Policopiado, Bogotá, noviembre de 2001.

<sup>30</sup> López, H.: op. cit., pp. 71-81.

La CDM opera como administradora de recursos estatales provenientes del presupuesto nacional, mediante mecanismos de cofinanciamiento de proyectos de apoyo a microempresas, que son presentados por ONG. La selección de los proyectos se realiza mediante concursos públicos y los porcentajes de cofinanciación aportados por la Corporación oscilan entre el 50 y el 80 % del costo de cada proyecto.<sup>31</sup>

#### 4.3. Resultados del PNDM en sus componentes de capacitación y asesoría

En total el Plan alcanzó durante los primeros diez años hasta 1994 a 300 mil intervenciones entre capacitación y asesorías a microempresas. En los cinco años siguientes, hasta 1999, la CDM logró un número casi igual de intervenciones<sup>32</sup> y con 34 millones de dólares efectivamente desembolsados para la cofinanciación de servicios de apoyo, contrató a más de 120 ONG en todo el país para la prestación de servicios de capacitación, asistencia técnica, asesoría socio-empresarial, comercialización y desarrollo productivo.

A pesar de estas impresionantes cifras, durante todo el tiempo que ha tenido vigencia la política para microempresas no ha sido posible establecer un sistema de información agregado, confiable y permanente, si bien ha sido una demanda recurrente en todos los documentos de política. Puesta de presente esta debilidad, los diagnósticos se han sesgado hacia las evaluaciones de ejecución de recursos y de cumplimiento de las acciones propuestas, sin poder aspirar más que a detectar algunos indicios sobre cuál pudo haber sido el impacto real de las intervenciones en las empresas.

En 1997 se realizó la primera evaluación de impacto de los servicios de apoyo a las microempresas en Colombia,<sup>33</sup> la cual se repitió en 1998.<sup>34</sup> La metodología de este trabajo, tipo panel, realizó un seguimiento a empresas a través de encuestas sucesivas, para captar su evolución durante el tiempo. La muestra se construyó con un grupo de beneficiarios de los programas (50%) y otro grupo control, de características similares (50%).

Las principales conclusiones de esta evaluación para el período 1997-1998 son las siguientes:

- La generación de empleo no es significativamente diferente entre las empresas beneficiarias y las no beneficiarias. Este resultado invalida el supuesto de que el apoyo a los programas de microempresa se justifica

---

<sup>31</sup> Proyectos regionales o locales de carácter sectorial, dirigidos al mejoramiento administrativo, comercial o tecnológico de las microempresas. Los recursos de crédito son manejados por el Instituto de Fomento Industrial, como banco de segundo piso, a través de Bancos comerciales u ONG especializadas.

<sup>32</sup> En los informes de ejecución esta cifra se presenta como de beneficiarios atendidos, sin embargo los reportes de las ONG y sus propias estadísticas no hacen diferencia entre usuarios y beneficiarios.

<sup>33</sup> CEDE. Universidad de Los Andes. **Evaluación de Impacto de los Servicios de Apoyo a las Microempresas en Colombia**. Santa Fe de Bogotá: Departamento Nacional de Planeación - Fundación Corona, 1997.

<sup>34</sup> CEDE. Universidad de Los Andes. **Evaluación de los Programas de Apoyo a la Microempresa, 1997-1998**. DNP / Corporación Mixta para el Desarrollo de la Microempresa. Bogotá, 1998.

como política pública de generación de empleo. Sin embargo, se demuestra lo ya planteado en estudios anteriores realizados en el país por investigadores del tema,<sup>35</sup> en el sentido de que el impacto positivo se produce en la salarización de sus trabajadores y la optimización de sus recursos, o sea en la tendencia a su formalización.

- Con respecto al cierre de las empresas, 26% de las empresas que no fueron atendidas y el 14% de aquellas que son beneficiarias del PNDM, cerraron durante el período evaluado, con lo que se puede afirmar que los programas han incidido de manera importante en la disminución de la probabilidad de cierre de las empresas.
- Otro resultado importante fue que la combinación del crédito con otro servicio de apoyo tiene un mayor efecto en la disminución del riesgo de cierre. Sin embargo, este resultado debe continuar revisándose para identificar más a profundidad si la reducción del riesgo proviene del acompañamiento obtenido mientras dura el crédito (como actividad de seguimiento que garantiza a la entidad prestadora el repago), o a un efecto más directamente asignable a la capacitación y asistencia técnica recibida.
- El perfil de una empresa con mayor posibilidad de cierre es la de una empresa de menos de un año de funcionamiento, el propietario es un hombre joven con bajo nivel de escolaridad, con pocos trabajadores, no lleva registros contables, la empresa no utiliza maquinaria y no es beneficiaria del Plan.
- Las empresas con mayor tamaño inicial, cuyo propietario tiene un mayor nivel educativo y socioeconómico, tienen mayor probabilidad de contratar trabajadores pagados, a pesar de que sean empresas jóvenes.
- Con respecto al género del propietario se encontró que las empresas en expansión, lideradas por mujeres, tienen menos probabilidad de contratar personal pagado y en promedio tienen menos trabajadores pagados que sus similares lideradas por hombres.

A partir de estas primeras evaluaciones, el estudio considera que las políticas del PNDM han sido diseñadas para ser ofrecidas indiscriminadamente a todas las microempresas y que estos servicios afectan de manera diferencial, de acuerdo con características socioeconómicas, de nivel educativo, de tamaño y género del propietario, a las empresas atendidas. En consecuencia, se constata un desperdicio de recursos, al aplicar en algunos casos en exceso y otros insuficientemente los programas por la falta de focalización. Como bien lo expresa el estudio, “La conclusión es inescapable: generar empleo y riqueza por un lado, y dar apoyo

---

<sup>35</sup> López, Hugo. Ensayos sobre Economía Laboral Colombiana. Santa Fe de Bogotá: FONADE – Carlos Valencia Editores, 1996.

inmediato a los grupos más desfavorecidos de la población, por otro, no son dos objetivos que puedan ser atendidos con los mismos instrumentos.”<sup>36</sup>

Como recomendación general se propone diseñar instrumentos más flexibles que permitan que las empresas sean atendidas de acuerdo con sus características y necesidades; y con un diseño institucional que permita combinar los distintos componentes buscando mayor productividad y efectividad.

#### 4.4. Análisis del componente de capacitación empresarial

En la primera etapa del PNDM, la comprendida entre 1974 y 1978, los siguientes rasgos fundamentales definían el enfoque de la formación empresarial, que - como se ha mencionado - era tomado del modelo Carvajal:

- La formación gerencial del microempresario como prerrequisito para el crédito
- La determinación de los contenidos de la capacitación a partir de la “simplificación” de textos convencionales de teoría administrativa
- La organización modular de los contenidos de la capacitación, conformando un itinerario secuencial básico: contabilidad, costos, mercadeo, proyectos de inversión
- Un enfoque pedagógico activo, por el cual cada curso estaba orientado a aplicar inmediatamente los conocimientos adquiridos en el mejoramiento de los sistemas administrativos de la propia microempresa: montar la contabilidad, analizar los costos y la rentabilidad, mejorar las técnicas de ventas y - finalmente - a través del módulo de proyectos de inversión, llegar a la formulación de la solicitud de crédito. Esto, si es que el resultado de los anteriores cursos conducía a identificar tal necesidad y demostraba que la microempresa podría asumir ese compromiso.
- La complementación de la capacitación con una función de asesoría, que en la práctica se reducía a un número muy limitado (generalmente tres) de visitas de seguimiento después de cada curso, orientadas esencialmente a apoyar y a verificar la aplicación práctica de los conocimientos adquiridos. Es importante señalar que, una vez la microempresa accedía al crédito, esta asesoría adquiría una importante función como mecanismo de seguimiento y control de cartera para las instituciones financieras.

Todo lo anterior era expresión de una estrategia de intervención orientada al fortalecimiento interno de la unidad productiva del microempresario individual y que daba poca atención a los aspectos de su relación con el entorno. Pero, no debe pasarse por alto que otro rasgo importante del modelo Carvajal es la focalización en microempresas de un mayor desarrollo relativo y que demostraran haberse sostenido tres años en actividad, lo que es consistente con el diseño anterior, puesto que son ellas las que - por lo menos teóricamente - están en capacidad de absorber ese tipo de intervención, pues ya han sobrevivido a los avatares del mercado. Es evidente que

---

<sup>36</sup> CEDE. Universidad de Los Andes. **Evaluación de los Programas de Apoyo a la Microempresa, 1997-1998**. DNP / Corporación Mixta para el Desarrollo de la Microempresa. Bogotá, 1998. P. 106.

este tipo de microempresas, independientemente de su posición ante el marco legal, no representan a la mayoría del empleo ni de la actividad productiva informal.

Ya se ha señalado que en el PNDM existe otra estrategia, la de grupos solidarios, dirigida a mejorar las condiciones de subsistencia del trabajador informal por cuenta propia y cuyo diseño contiene un componente de capacitación y asesoría. Pero ésta metodología es esencialmente un mecanismo de crédito y no una estrategia de desarrollo empresarial; por ello, el componente capacitador en la misma se reduce esencialmente a una instrucción sobre los mecanismos de acceso y de administración del crédito. Es claro que la lógica gerencial incorporada en la metodología individual no tiene aquí cabida, ni siquiera con una supersimplificación de los contenidos administrativos. Por otra parte, su población meta tiende a ser de menor nivel cultural que el microempresario relativamente más desarrollado y las precarias condiciones de su vida cotidiana restringen radicalmente las condiciones materiales de la capacitación. Sin embargo, a la instrucción sobre el acceso y uso del sistema de grupos solidarios se le reconoció como “formación empresarial”, lo que - aparte de problemas conceptuales - es una de las razones que dificulta el análisis de informes estadísticos de cobertura del PNDM.

#### 4.5. El financiamiento de la capacitación empresarial

Un importante y discutible aspecto de la organización institucional del PNDM es el referente al financiamiento de la formación empresarial.

Hasta 1988, desde las primeras experiencias de las fundaciones privadas y en los primeros años del PNDM, la formación empresarial se financió fundamentalmente con recursos propios de las ONG y de la Cooperación Técnica del BID, directamente a ONG, a través de la modalidad de “Pequeños Proyectos”. Pero también desde el principio el modelo Carvajal definió que los microempresarios deberían pagar un estipendio por el acceso a la capacitación, aunque este no cubriera todos los costos y tuviera sobre todo un valor simbólico: “lo que no cuesta no se aprecia”.

Pero esta política no era generalizada y contrastaba con la oferta del SENA, que - por ser entidad estatal - no cobraba sus servicios, y con las de algunas ONG del modelo asistencialista, las que los financiaban totalmente con recursos de donación, sobre todo provenientes de la cooperación internacional privada. Ello generaba la protesta de las fundaciones del modelo Carvajal, quienes se quejaban de “competencia desleal” en el mercado y trataban de compensar su posición desventajosa mediante la oferta de un mejor acceso a recursos de crédito, derivada de los convenios que habían suscrito con entidades financieras para que les manejaran las líneas obtenidas de los “Pequeños Proyectos”. Este sin duda era un interesante factor competitivo, ante la muy escasa y lenta oferta de crédito en las entidades financieras estatales con las que contaba el SENA.

A partir de 1988 la entrada en operación de la línea de crédito BID,<sup>37</sup> permitió encontrar un mecanismo de financiación para la capacitación y la asesoría. De la tasa efectiva pagada por el microempresario usuario del crédito, después de descontar el margen de remuneración a la entidad financiera, una parte era destinada por el PNDM a pagar a las Fundaciones ejecutoras sus servicios de capacitación y asesoría, en lo que de hecho era un subsidio a la oferta. Este mecanismo jugó un importante papel en la consolidación institucional del conjunto de Fundaciones que participaban en el PNDM, pues les aseguró una fuente estable de ingreso, que sumada a los ingresos por pagos directos de los usuarios y a otras fuentes de financiamiento les permitió sustentar su planeación financiera y su desarrollo metodológico y organizacional.

Pero el subsidio también tuvo algunos efectos cuestionables: provocó una proliferación de la oferta, justificada acomodaticiamente en ocasiones con el argumento de que ella era prerrequisito para el crédito, sin que se contara con instrumentos para evaluar la calidad, la pertinencia ni la efectividad de este servicio. Igualmente, provocó una presión de las ONG sobre los intermediarios financieros para que incrementaran su tasa de colocaciones de crédito, puesto que del volumen efectivo de préstamos colocados dependía el monto del subsidio recuperado por ellas. Muchos microempresarios tomaban los cursos con la exclusiva motivación de obtener el formulario de solicitud de crédito (recuérdese que en ese momento las líneas de crédito del PNDM contaban con un subsidio en la tasa de interés), en una actitud de cierto cinismo que degradaba el enfoque y la función originalmente prevista para la capacitación.

Otro fenómeno discutible, relacionado con el tema del subsidio a la oferta de capacitación, sucedió con el grupo de ONG que operaban la metodología de grupos solidarios, las que orientaron el contenido de la capacitación casi exclusivamente bajo una visión de tecnología crediticia, convirtiéndola en un instrumento de organización de grupos de prestatarios y a la asesoría en un medio de seguimiento de cartera.

#### 4.6. Fortalezas y debilidades de la formación empresarial en el PNDM

La experiencia del PNDM muestra que el componente de Formación Empresarial fue inicialmente una de sus fortalezas más importantes, pero que paulatinamente fue perdiendo su identidad y su importancia relativa, y convirtiéndose en un factor de tensiones entre distintos grupos de ejecutores y entre todos ellos y la coordinación del Plan.

Las fortalezas iniciales fueron:

- Su clara focalización en el microempresario relativamente desarrollado, o sea con potencialidad de hacer el tránsito hacia una pequeña empresa moderna.
- Una gran coherencia con la estrategia de crecimiento intensivo y de fortalecimiento interno de la microempresa.

---

<sup>37</sup> Estrictamente, se trata de la línea de crédito financiada con recursos públicos originados en un préstamo del BID a la nación.

- Un sistema operativo y un diseño didáctico bastante estructurados, que facilitaban procesos de multiplicación de cobertura y diversificación manteniendo la unidad técnica, así como permitiendo ejercer un control sobre sus costos.

Sus debilidades iniciales estaban en:

- Un sesgo hacia el factor “capacidad empresarial y administrativa” y correspondientemente, un relativo descuido sobre los aspectos de contexto que determinan las posibilidades de desarrollo de la microempresa, especialmente el de la relación con el mercado y el del acceso al sistema de poder político.
- El sesgo academicista de sus contenidos y materiales, que los hacía perder pertinencia y adecuación ante los microempresarios con mayores desventajas educativas y culturales.
- La mecanización del paradigma “capacitación como pre-requisito al crédito”, que - conjuntamente con el problema del academicismo - llevó a una deformación fatal: muchos microempresarios lo tomaron simplemente como un requisito formal.
- El esquema del subsidio a la oferta, especialmente peligroso al haberlo ligado a las colocaciones de crédito generadas a través de la formación, creó serias deformaciones en la aplicación práctica de la estrategia y en el arreglo institucional.

A lo largo de la evolución del PNDM, surgieron algunos problemas adicionales:

- La diversificación de estrategias de atención a distintos grupos de población objetivo no estuvo acompañada de un esfuerzo suficientemente riguroso en la definición del papel que la capacitación debería cumplir en cada caso, ni en el diseño operativo/didáctico, ni en la diferenciación de sistemas de información y remuneración. Esto creó una gran confusión en la administración global del componente.
- Aunque se intentó hacer más *accountable* el papel de las Fundaciones con respecto a la capacitación ofrecida, revisando el sistema de retribución a partir de un análisis de costos reales, y atándolo a exigencias mínima de desempeño en función de una relación máxima de capacitados contra beneficiarios de crédito, así como con un sistema de castigos determinado por los indicadores de cartera en los intermediarios financieros, no se fue suficientemente riguroso en la aplicación de las sanciones.

#### 4.7. El componente de Desarrollo Técnico-Productivo

A pesar de que desde los primeros análisis teóricos sobre la microempresa se resaltaba su incipiente capacidad tecnológica, derivada de la escasez de capital fijo y de la formación empírica de sus empresarios y trabajadores, como una de las debilidades que deberían ser atendidas en una estrategia integral de desarrollo, en las

etapas iniciales del PNDM este tema fue escasamente considerado. Como se ha mencionado repetidamente, la hegemonía del “modelo Carvajal” con su énfasis en la formación empresarial opacaba otras dimensiones del desarrollo microempresarial.

Sin embargo, es necesario reconocer que implícitamente este modelo contenía una política tecnológica al concentrar su oferta de crédito en líneas destinadas a capital fijo, que esencialmente sería utilizado en la adquisición de nueva herramientas y maquinaria, y al establecer unos criterios de selectividad para el acceso al crédito: sólo serían beneficiarios de este aquellas microempresas relativamente más desarrolladas y que contaran con una gerencia capacitada. La innovación tecnológica se haría por la vía del mercado de proveedores, modalidad que por otra parte era la adoptada por la generalidad de la industria colombiana.

En cualquier caso, la primera formulación programática del PNDM mencionó el campo de la formación técnica y el desarrollo tecnológico como uno de los frentes de trabajo para el desarrollo de la microempresa, pero no definió líneas concretas de acción, de manera que por descarte se asumió que ésta sería responsabilidad del SENA, la entidad pública responsable de la capacitación técnica en Colombia y que contaba con larga experiencia de atención al sector informal en el terreno de la asistencia técnica, obtenida a través de los programas de Promoción Profesional Popular que adelantó en las décadas de los setenta y ochenta del pasado siglo.

Particularmente, el SENA contaba con dos antecedentes relevantes:

- La metodología de análisis de procesos productivos informales puesta en práctica por los Programas Móviles como punto de partida para llegar a la definición de contenidos y de diseños curriculares apropiados a las necesidades de este sector, que no eran satisfechas por los programas y materiales de capacitación diseñados para el sector moderno de la economía, entonces aún compenetrado con el modelo fabril, de alta división y especialización del trabajo.
- La metodología de análisis de procesos también buscaba identificar y caracterizar un supuesto continuo de avance tecnológico en las microempresas, que permitiría desarrollar estrategias pedagógicas de acompañamiento al trabajador o microempresario en su movimiento gradual a lo largo de ese continuo. El otro supuesto era que el análisis no debería reducirse a la función de producción exclusivamente, puesto que por naturaleza la actividad del microempresario integra la producción con la comercialización y la administración, aspectos estos que deberían estar correspondientemente integrados en el diseño formativo.
- Otro antecedente importante fue la participación del SENA en estrategias de servicios sociales integrados que contenía el modelo de “Bancos de Maquinaria”, consistentes en talleres de capacitación-producción, en donde



se prestan diversos servicios tecnológicos a los microempresarios del sector, incluyendo el alquiler de equipos.

A pesar de estos antecedentes, el gran peso de la acción del SENA sobre el sector informal urbano seguía concentrado en la oferta masiva de cursos de capacitación, mecanismo completamente inadecuado para satisfacer la función de asistencia técnica a las microempresas que le era demandada desde el PNDM. Con mucha frecuencia se escuchaban en el Consejo Evaluador del Plan las quejas de las ONG que solicitaban apoyo del SENA para atender necesidades de asesoría o consultoría para el mejoramiento tecnológico en las microempresas, y que recibían respuesta - con gran voluntad política pero con total inadecuación técnica - bajo la forma de cursos convencionales y estandarizados de capacitación cuyos contenidos e infraestructura tecnológica las más de las veces no correspondían con las necesidades ni con las circunstancias de los microempresarios.

En ese contexto, surgió inicialmente la idea de los Centros de Desarrollo Productivo (CDP). La evolución y puesta en práctica de este concepto fue un proceso ilustrativo del tipo de interacción entre sectores público, privado y académico al interior del PNDM, así como de la manera adaptativa y espontánea como se construían nuevas estrategias y sus soportes institucionales. En la formulación de política del PNDM para el período 1988-90 se abordó por primera vez el tema de la tecnología en la microempresa como un componente del Plan, con los siguientes objetivos: a) desarrollar tecnológicamente la microempresa para elevar la productividad del trabajo aplicado en ella, y b) brindar apoyo especial al desarrollo de microempresas productoras de bienes de capital que tuviesen la capacidad de sustituir importaciones y contribuir así al fortalecimiento y la autonomía tecnológica de la industria nacional.

La misión de los Centros es definida como la atención integral del sector microempresarial, mediante acciones de capacitación, asesoría y asistencia técnica y al desarrollo tecnológico del mismo a través de la captación, adaptación, divulgación y transferencia de tecnología.<sup>38</sup> Serían especializados por rama de actividad, su cobertura sería regional y la dotación se haría con recursos de la Nación y de Cooperación Técnica Internacional. Su nivel tecnológico sería ligeramente superior al encontrado en las empresas más desarrolladas del sector microempresarial. Llama la atención en esta propuesta que extiende el concepto de desarrollo tecnológico más allá del área de producción y plantea una estrategia de servicios integrales para todas las áreas de gestión de la microempresa, incluyendo la organización gremial, lo que parecería demasiado ambicioso y probablemente poco práctico. Posteriormente los CDP fueron definidos - un poco menos ambiciosamente - como "... agente organizador de servicios técnicos y tecnológicos para apoyar a las pequeñas unidades económicas en el mejoramiento de sus procesos y productos, facilitando el acceso a información técnica, comercial y financiera, la capacitación y actualización del recursos humano, los procesos de

---

<sup>38</sup> Chaves, J. y Franco, J.: **Los Centros de Desarrollo Productivo en el PNDM.** DNP, Bogotá, 1995.

integración intra e inter-sectoriales y el acceso a maquinaria de mayor nivel tecnológico.”<sup>39</sup>

El modelo institucional definido para los CDP sería el de Corporaciones Civiles Sin Animo de Lucro, cuyos socios serían las entidades privadas y públicas que participaban de la estrategia, buscando por esa vía un nivel de autonomía administrativa y operativa que permitiera superar los problemas de las experiencias previamente intentadas con el SENA. Hasta ahí, muy bien. Pero su desarrollo en la práctica resultó muy complejo, pues se preveía que esta entidad aportaría los espacios físicos, parte de los equipamientos y los instructores, mientras que la administración de todo el paquete, incluyendo estos aportes y los provenientes de otras fuentes sería hecha por el mismo CDP. Esto generaba unas zonas grises muy difíciles de manejar para una institución pública sometida a controles fiscales, y que por otra parte - dado su tamaño - tiene unos sistemas operativos y administrativos estandarizados.

Sin embargo, entre 1995 y 2000 los CDP fueron tomando forma. Hoy funcionan nueve de ellos en sectores tales como las confecciones, cuero, mecánica automotriz, madera, alimentos, etc., y están ubicados geográficamente en zonas donde hay una alta concentración de actividad de su sector en el nivel microempresarial. Prestan una diversidad de servicios a las microempresas, desde alquiler de equipos, diagnósticos tecnológicos, asistencia técnica puntual, laboratorios de control de calidad, asesoría en mercadeo, etc.

No existe aún una evaluación sistemática del desempeño de los CDP, pero cifras obtenidas de la CDM indican que entre 1995 y 2000 los CDP atendieron a 16.500 participantes en una amplia gama de eventos de desarrollo tecnológico, que incluye desde jornadas de actualización tecnológica grupal hasta asistencias técnicas individuales de varios días de duración.

#### 4.8. Los Centros de Desarrollo Productivo: una estrategia aún no evaluada

Es claro que dentro de un enfoque integral de desarrollo de la microempresa, el mejoramiento tecnológico juega un papel clave, especialmente en condiciones exigentes de competitividad.

Pero da la impresión de que la estrategia de Centros de Desarrollo Productivo (CDP), no ha logrado estructurar de manera suficientemente clara la función ni la operación de estos instrumentos, y por ello puede estar lanzándose a un camino con escasas posibilidades de alcanzar la necesaria sostenibilidad institucional.

Los servicios tecnológicos son costosos, especialmente si se desea crear una infraestructura propia, y tanto más en la actual situación de incertidumbre acerca

---

<sup>39</sup> Guacaneme, Fresia M., “Centros de Desarrollo Productivo, CDP, Evolución y Desarrollo de la Estrategia”, DNP-UDE. Santafé de Bogotá, junio de 1996.

del impacto de la apertura económica sobre la microempresa tradicional, que puede reducir significativamente el mercado para estos servicios, precisamente en las ramas de actividad para las que han sido diseñados, y en otras podría no existir una concentración suficiente de demanda para justificar la inversión.

Estas consideraciones pueden explicar la vacilación de muchas ONG para asumir responsabilidades de gestión de CDP, actitud que precisamente muestra el grado de conciencia al que ellas han llegado acerca del tema de los costos y la sostenibilidad de las instituciones, después de su experiencia en las áreas de formación empresarial y de comercialización.

Qué garantiza que los CDP, después de la euforia y la inversión iniciales, van a ser capaces de mantener el ritmo de inversión necesario para evitar el atraso tecnológico? Cuál es el mecanismo de conexión con el sector empresarial que va a garantizar que ellos sí mantengan el sentido de pertinencia, adecuación y oportunidad en la respuesta? No se corre el peligro de reproducir en microescala al mismo SENA cuyas deficiencias se pretenden superar, sin contar con los recursos de esta institución?

#### 4.9. En resumen: interesante desarrollo institucional en la capacitación a la microempresa, pero dudas sobre su eficacia

No es posible subestimar la importancia de la gran cantidad de organizaciones de la sociedad civil que se han movilizado para prestar servicios de capacitación a la microempresa en Colombia, pero, a partir de las consideraciones presentadas anteriormente, y desde la perspectiva del Sector Informal Urbano, es necesario llamar la atención sobre dos problemas críticos: a) la debilidad de una capacitación empresarial que se ha estandarizado exageradamente en aras de la masificación; y b) la orientación de los servicios de capacitación y desarrollo tecnológico hacia las microempresas de mayor desarrollo relativo, lo que genera tendencias muy claras de exclusión de los sectores más pobres, que conforman la mayoría del sector informal.

Al respecto, el proyecto OIT sobre el Sector Informal en Bogotá<sup>40</sup> concluye también que “existe una dinámica institucional que se orienta hacia los cursos de capacitación, sin indagar las necesidades reales de los microempresarios y las exigencias cambiantes del mercado.” Más aún, señala que “el compromiso de las instituciones es intermitente, lo que genera ineficiencias en los sistemas de apoyo al sector informal,” y presenta recomendaciones generales como “Generar una actitud empresarial en el beneficiario” e integrar la capacitación en estrategias de “*Apoyo integral a la microempresa*” (Sistemas de información, Centros de desarrollo productivo) y con el desarrollo de “*Formas de organización*” orientadas hacia la producción, la comercialización y hacia la negociación con instituciones. En otras palabras, se sugiere una estrategia integral, que es precisamente lo que el PNDM dice estar ejecutando. Algo falla, evidentemente, y todo parece indicar que

---

<sup>40</sup> OIT/SENA, *El Sector Informal en Bogotá: una perspectiva interdisciplinaria*. Maldonado, C. y Hurtado, M. (Editores). Lima, 1997. Capítulo 12.

el problema radica en que no se puede asumir que una política dirigida a microempresas de mayor desarrollo relativo, en el marco de estrategias sectoriales de competitividad, sea el marco adecuado para atender las necesidades del Sector Informal.

## **5. LOS GOBIERNOS LOCALES Y EL SECTOR INFORMAL: EL PROBLEMA DE LOS VENDEDORES AMBULANTES**

En el capítulo anterior se ha hecho una reseña de la experiencia del Plan Nacional de Desarrollo de la Microempresa, PNDM, único - aunque no por ello menos importante - programa nacional de atención al sector informal en Colombia. Ahora bien, antes se mencionó que existen una gran cantidad de experiencias relevantes en el contexto local. Como se verá más adelante, se trata de un fenómeno muy frecuente aunque en general poco exitoso, pero vale la pena analizarlo por el potencial que encierra como espacio institucional para futuros programas de capacitación y desarrollo dirigidos al sector informal.

El análisis del papel que juegan los gobiernos locales en programas de capacitación dirigidos al sector informal urbano se ubica en la confluencia de dos temas socioeconómicos y políticos de gran vigencia en la región: el de la descentralización político-administrativa, con el correspondiente fortalecimiento de los gobiernos locales, y de la emergencia de fenómenos crónicos e intensos de ocupación de las vías y otros espacios públicos por vendedores ambulantes, generando situaciones conflictivas con los comerciantes formales y con los sistemas de seguridad pública.

### **5.1. El espacio local en las políticas y programas de capacitación dirigidos al sector informal**

En Colombia, como en otros países latinoamericanos, el rol de las municipalidades en la gestión de los problemas sociales ha crecido notablemente en el último decenio. Varios elementos han confluído para que los gobiernos locales, y también actores de la sociedad civil y del sector privado, hayan comenzado a intervenir en ese ámbito, lo que ha llevado al incipiente desarrollo de políticas sociales municipales, entre las cuales se incluyen las de capacitación laboral y empleo. La potencialidad de las intervenciones municipales están dadas en los arreglos institucionales frecuentemente novedosos que ponen en juego (además del municipio, escuelas, ONG, centros comunitarios, parroquias, empresas, etc.) y en la mayor cercanía que estos actores institucionales u organizaciones locales, tienen con las poblaciones afectadas, lo cual les posibilita, al menos teóricamente, adaptarse más a sus necesidades y expectativas.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Ramírez, Jaime: **El rol de los actores locales en la formación e inserción laboral de jóvenes: la experiencia de la Corporación PAISAJOVEN en Medellín (Colombia)**. UNESCO-IIPE. Paris, 2001.

Este potencial es especialmente relevante si se tiene en cuenta el hecho bien documentado de la ineficacia de una oferta puntual de servicios de capacitación ocupacional, especialmente cuando ella se dirige a poblaciones en desventaja social,<sup>42</sup> que requieren de un amplio abanico de contenidos formativos y procesos de acompañamiento a cargo de diversos actores, cuya coordinación sólo es posible sobre contextos muy concretos de intersección de lo local y lo sectorial.<sup>43</sup>

Pero, también hay amenazas y problemas que restringen seriamente la realización efectiva del potencial que presentan los gobiernos locales como agentes de programas de capacitación laboral que cumplan con las condiciones antes mencionadas.

El primero de ellos se refiere a las restricciones fiscales de los gobiernos locales, así como al desequilibrio entre recursos nacionales y locales que con frecuencia se genera en los procesos de descentralización político-administrativa, lo que conduce al desfinanciamiento de los programas sociales bajo responsabilidad de los municipios. Colombia sufre en este momento una seria crisis fiscal, que está - entre otros factores - en la raíz de su profunda recesión económica actual. Como lo demuestran los análisis expuestos en el capítulo I, la recesión económica, que ha disparado las tasas de desempleo, tiene efectos inmediatos y agravantes sobre los fenómenos asociados de la pobreza y el empleo informal. Ahora bien, esta misma crisis tiene efectos restrictivos en la disponibilidad de recursos del Estado, en dos niveles que se refuerzan perversamente: en el del presupuesto del Gobierno central, que recorta abrupta y agudamente las asignaciones para este tipo de programas, y en el de los presupuestos municipales, afectados a su vez por la caída en sus ingresos fiscales propios y en la disminución o retraso de las transferencias que deben recibir del Gobierno central.

El segundo problema radica en la inestabilidad política en la administración local. En Colombia los Alcaldes municipales son elegidos popularmente para un período administrativo de tres años, y está prohibida constitucionalmente la reelección. En un país cuyo sistema político es altamente politizado y clientelista, esto casi inevitablemente conduce a que cada Alcalde quiere aprovechar al máximo sus tres años para lograr resultados fácilmente visibles en el corto plazo, y para premiar a sus clientelas con los cargos de la burocracia municipal.

Como uno de los temas más sensibles social y políticamente en las grandes ciudades es el de los vendedores ambulantes, la situación anterior desemboca en que cada tres años se producen tres hechos, cíclicamente reiterados: a) la promulgación de una nueva y “esta vez sí definitiva” política de solución al problema, que puede estar más o menos inclinada a favor de los vendedores o de los comerciantes formales dependiendo de la constelación de intereses que llevó al Alcalde a ganar las elecciones; b) el nombramiento de un nuevo equipo en la

---

<sup>42</sup> Grubb, Norton. **Evaluating Job Training programmes in the United States: Evidence and explanations**. ILO, Training Policy and Programme Development Branch. Geneva, 1995.

<sup>43</sup> Ramírez, Jaime: La ‘Transición Formativa’. Modelo conceptual para una estrategia de intervención contra el desempleo juvenil de tipo estructural”. En: **Jóvenes y Formación para el Trabajo**. CINTERFOR/OIT, Montevideo, 1998.

oficina municipal responsable de llevar a cabo esta política; y c) el apresurado diseño y la ejecución urgente de un programa de reubicación de vendedores ambulantes, que ineludiblemente incluye un componente de capacitación empresarial dirigido a “formalizarlos”, a “convertirlos en microempresarios”.

El estudio de caso A sobre la ciudad de Medellín, que se presenta como anexo, ilustra los efectos nocivos de esta práctica. Independientemente del mejor o peor diseño de este tipo de programas, de la mayor o menor seriedad con que se asume su ejecución, y de los niveles de logro de sus metas, el efecto tiende a ser puramente coyuntural.

No existe una política de largo plazo ni una institucionalidad capaz de aprender las lecciones de experiencias previas y de incorporarlas en buenas prácticas de intervención. Por otra parte, puesto que la situación del mercado de trabajo, determinada por factores estructurales, hace que se reproduzca permanentemente el fenómeno de la informalidad con su componente de ventas ambulantes, el impacto efectivo tiende a ser nulo. Peor aun, se erosiona paulatinamente la credibilidad de los actores involucrados - y en general de la opinión pública - en la capacidad del Estado y de la institucionalidad para atacar con efectividad el problema. Puesto que sin embargo se siguen lanzando recurrentemente programas del mismo cuño, se genera una actitud cínica en los actores que hace cada vez más difícil movilizar su participación en procesos legítimos de capacitación y desarrollo.

Hay, sin embargo, posibilidades interesantes y poco exploradas en el nivel de los gobiernos locales, cuando se generan mecanismos de participación y alianza entre ellos y organizaciones de la sociedad civil que aportan recursos complementarios a los del gobierno local, especialmente capacidad organizativa, administrativa y ejecutora. Otro papel, muy importante, de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en estas alianzas, es su control de la continuidad política y programática necesaria para lograr resultados de mayor significación. No menos importante es el potencial de innovación estratégica y metodológica que puede desencadenarse de estos arreglos institucionales, en donde el sector empresarial y en general la sociedad civil no se reducen al papel de ejecutores contratistas pasivos del Estado sino en cogestores de política y programas. El caso B, de la ciudad de Bogotá, ilustra algunas de las potencialidades de este tipo de alianzas.

## 6. SECTOR INFORMAL RURAL Y MICROEMPRESA RURAL

En general, la literatura técnica y los documentos de políticas públicas colombianas relativas al problema de la pobreza en el sector agropecuario no utilizan el concepto de sector informal. Las categorías analíticas más cercanas a este concepto han sido la de “economía campesina”, o “sector tradicional rural”, a las que se estima pertenece un 57% de la población rural.<sup>44</sup> Este sector está conformado por pequeñas unidades de producción familiar (trabajadores por cuenta propia y ayudantes familiares), en las que no hay una separación absoluta entre la producción para el autoconsumo y la producción para el mercado, y que generan un excedente de mano de obra que alimenta mercados de empleo asalariado muy segmentados e inestables en el sector rural. Las estrategias de desarrollo dirigidas a este sector han girado básicamente sobre programas de reforma agraria, desarrollo rural integrado.

La capacitación laboral en estos programas ha estado orientada principalmente al mejoramiento técnico y empresarial de las pequeñas unidades de producción agropecuaria, sin definición de tipo ocupacional. Esto se explica porque las actividades de transformación o de servicios, cuando se presentan en la unidad productiva campesina tradicional, representan una fuente complementaria de ingresos para las familias campesinas, por lo cual los flujos monetarios y la utilización de la mano de obra generados por la actividad económica principal y los generados por la actividad microempresarial son difícilmente identificables en forma separada.

Sin embargo, en los últimos tiempos han surgido con fuerza propuestas de desarrollo que hacen más énfasis en lo rural que en lo campesino, entendido lo rural como un espacio territorial en el que se combinan de manera cada vez más compleja y diversificada actividades de producción primaria con otras de transformación y de servicios, no todas ubicadas físicamente en la parcela campesina sino cada vez con más frecuencia en los pequeños centros urbanos que se convierten en focos de desarrollo. Una primera manifestación programática de este nuevo enfoque de desarrollo fue la creación del Proyecto de Apoyo al Desarrollo de la Microempresa Rural (PADEMÉR), ubicado en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

Como su nombre lo indica, el PADEMÉR, que empezó operaciones en 1997, asumió la tradición de las políticas de apoyo a la microempresa urbana, dado que en el país no existía ninguna experiencia previa importante a este respecto. De hecho, la administración del Programa fue entregada a la Corporación para el Desarrollo de la Microempresa.

Operativamente se definió como Microempresa Rural a "Toda actividad económica desarrollada en los sectores primario, secundario y/o terciario, individual o

---

<sup>44</sup> Siabatto, Tarsicio. “Perspectiva de la economía campesina”. En, Machado, Absalón: **Problemas Agrarios Colombianos**. Bogotá, CEGA-Siglo XXI, 1986.

colectivamente, encaminada a lograr mayor capacidad productiva y un mayor valor agregado de manera autosostenible, ya sea que se realice en el predio o extrapredialmente, con posibilidades de vincularse a encadenamientos productivos locales o regionales." El Programa fue diseñado con base en los siguientes componentes: Servicios Tecnológicos (que incluyen capacitación y asistencia técnica en las áreas de comercialización y mercadeo, desarrollo productivo, administración, organización e información); Servicios Financieros (crédito); y fortalecimiento institucional a los intermediarios financieros y a las instituciones proveedoras de servicios tecnológicos.

Las primeras experiencias del PADEMÉR, aunque bastante limitadas en su cobertura cuantitativa, permitieron detectar algunas deficiencias en la estrategia operativa bajo la cual se inició la ejecución de los Servicios Tecnológicos a los microempresarios rurales. Las más importantes fueron:

- La transferencia mecánica de las metodologías e instrumentos operativos utilizados para el fortalecimiento de las microempresas urbanas, sin consultar las demandas y requerimientos específicos de las microempresas rurales. De hecho, un 80% de los Proyectos de Servicios Tecnológicos a las Microempresas Rurales se concentraron en la capacitación empresarial y en la asesoría en gestión administrativa y financiera de los microempresarios rurales, dejando en un segundo plano, la asistencia técnica en los procesos productivos y la asesoría en estrategias y técnicas de mercadeo y comercialización.
- La predominancia como ejecutores, de entidades con tradición urbana, produjo que los proyectos fueron ejecutados sin tener en cuenta las políticas y prioridades públicas de Desarrollo Rural. Esto trajo como principal consecuencia, una total dispersión en el fortalecimiento de las microempresas rurales y por lo mismo, un bajo impacto a nivel regional.
- Los Proyectos de Servicios Tecnológicos se concentraron exclusivamente en la atención de microempresas de subsistencia, logrando un bajo impacto en el mejoramiento de su gestión administrativa y ningún impacto en su vinculación a mercados permanentes.
- Concretamente en cuanto a los servicios de capacitación, se concluyó que:<sup>45</sup>
  - La capacitación debe ser un medio para la creación y fortalecimiento de las microempresas rurales y no un fin en si misma.
  - Los contenidos de los programas de capacitación, asesoría y asistencia técnica deben dar respuesta a problemáticas específicas, en cuya identificación deben

---

<sup>45</sup> Lizarazo, María Oliva. La experiencia del proyecto de apoyo al desarrollo de la microempresa rural en la ejecución de programas de capacitación para las microempresas rurales. Bogotá, Ministerio de Agricultura - FIDA, enero de 2000. Policopiado.



participar los propios microempresarios rurales, por lo tanto no deben ser programas preestablecidos.

- Las capacitaciones a los microempresarios(as) rurales no deben ser de carácter masivo, deben diseñarse para ser efectuadas en un sitio equidistante para un grupo no superior a 15 participantes, que sean vecinos y conocidos.
- Se deben programar asesorías y asistencia técnica personalizada en la unidad productiva las cuales permitan verificar la aplicación de los conocimientos y destrezas aprendidas.
- Con el objetivo de lograr un rápido aprendizaje, la capacitación y asesoría dada a los microempresarios debe ser funcional y práctica, de tal manera que el microempresario campesino comprenda rápidamente la importancia de aplicar lo aprendido.
- En el proceso de capacitación el microempresario debe ser visto como un sujeto activo, permitiéndosele experimentar e intercambiar sus conocimientos con el capacitador.
- Los programas de capacitación deben buscar desarrollar en los microempresarios competencias empresariales básicas, técnicas, intelectuales y comportamentales.
- Los contenidos de la capacitación a los microempresarios deben ser igualmente integrales, involucrando organización comunitaria, formación empresarial, formación técnica y desarrollo de habilidades para su integración a los mercados locales y nacionales. La secuencia y profundidad de estos contenidos esta determinada por la brecha entre la situación inicial de las microempresas y la competitividad deseada.
- En la interrelación entre organización, tecnología aplicada, recursos humanos y oportunidades de mercado se encuentra la clave del éxito empresarial.
- El contexto en el cual se desarrollan hoy las microempresas rurales exige su especialización productiva, su articulación a encadenamientos productivos más amplios, su integración a las economías regionales. Las microempresas de subsistencia, desarticuladas de las potencialidades regionales, resultan ser altamente vulnerables y con escasez posibilidades de salir de su nivel de pobreza.
- El desarrollo de las microempresas rurales exige la implementación regional de sistemas de apoyo donde el microempresario cuente con entidades de soporte en las áreas de investigación y asistencia técnica, desarrollo socio- empresarial y desarrollo de estrategias y alianzas para la comercialización para lograr agronegocios competitivos.
- Frente a las constantes crisis del sector agropecuario, hoy los programas de capacitación dirigidos a microempresarios rurales deben priorizar el desarrollo de habilidades y competencias que permitan al microempresario aprender, comunicarse y adaptarse al cambio. La capacidad de desarrollar cultura y razonamiento empresarial es más importante que el dominio de contenidos y destrezas específicas.

La última información disponible muestra que el PADEMER ha logrado estructurar una estrategia de intervención fundamentada en las conclusiones anteriores, y que ha avanzado operativamente en el establecimiento de sus

sistemas de identificación, evaluación y financiamiento de proyectos, pero que su cobertura es aún bastante reducida, sin salir de su carácter de programa piloto. Para el período 2000 se habían cofinanciado 14 proyectos en ramas de actividad como la producción de hortalizas y frutas, la sericultura, la floricultura, las industria panelera, láctea, y forestal, así como la producción de artesanías, con una inversión total equivalente a US\$ 500.000 y con un total de 1.621 beneficiarios.

## **7. CONCLUSIONES**

1. A pesar de la persistencia de altos niveles de informalidad tanto en la población ocupada como en la actividad productiva, el concepto de sector informal como definición operativa de campo de acción para servicios de capacitación laboral ha perdido vigencia en Colombia, y ha sido sustituido por el concepto de microempresa, que hoy hegemoniza el panorama de las políticas públicas, el marco institucional y los programas de acción pertinentes.

2. Lo anterior trae consecuencias positivas, en cuanto Colombia, a través de su Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa, ha contado con el fenómeno poco común de sostener una política pública dirigida a esta población durante más de quince años, de haber creado y permitido la evolución adaptativa de una institucionalidad especializada, y de haber generado la vinculación orgánica de sectores empresariales y de la sociedad civil en su dirección y ejecución. En este contexto, se han invertido significativos volúmenes de recursos públicos y privados, con coberturas también significativas en términos absolutos, a pesar de que en términos relativos sólo alcancen a un 15% de la población objetivo.

3. Pero trae aparejados dos problemas serios: a) que se asume que la estrategia de capacitación predominante en el PNDM, que es la formación empresarial, es la manera más adecuada de atender al sector informal. Sin discutir si este supuesto es correcto o no, el problema es que otros tipos de capacitación como la técnico-productiva quedan en muy segundo plano; b) que el PNDM presenta de hecho, y probablemente de manera correcta desde la lógica del desarrollo empresarial, un sesgo hacia microempresas con potencial de crecimiento, que son una minoría dentro del universo del sector informal. Esta conclusión es consistente con los hallazgos del proyecto OIT-Gobierno de Colombia sobre el Sector Informal Urbano en Bogotá.

4. Por otra parte, no se han realizado evaluaciones específicas sobre el impacto del componente de formación empresarial en el PNDM, lo que no permite hacer juicios sobre la calidad y la pertinencia de esta actividad. A pesar de que las evaluaciones de impacto integral del PNDM indican que las microempresas que reciben paquetes conjuntos de crédito mas capacitación (u otros servicios) registran mejores desempeños que las que sólo reciben servicios de crédito, el análisis no permite discriminar el peso de cada uno en ese resultado.

5. Finalmente, hay un factor que arroja dudas sobre la racionalidad del importante esfuerzo que se realiza en la capacitación administrativa dirigida a la microempresa, y es el arreglo institucional que, a pesar de presentar aspectos muy interesantes de asociación público privada, ha ido derivando hacia un enfoque determinado desde la oferta por la dependencia de las ONG de los recursos que ellas reciben de la Corporación Mixta para ejecutar sus programas.

6. La reciente experiencia de los Centros de Desarrollo Productivo es interesante, a pesar de las dificultades que tuvo para su arranque, en cuanto ha logrado generar una estructura institucional también público-privada que ofrece servicios integrados de desarrollo tecnológico acompañados necesariamente por capacitación técnica. Sin embargo, aparte de que aún no se cuenta con evaluaciones de impacto sobre esta modalidad de acción, el hecho de que los CDP dependan en su financiamiento de los contratos como ejecutor de la Corporación Mixta tiende a convertirlos nuevamente en instituciones orientadas desde la oferta.

7. Un aspecto que conviene observar con atención es la tendencia de gobiernos y de algunos sectores de la sociedad civil a justificar los programas de apoyo a la microempresa como parte de una política de empleo, lo que tiene el doble efecto negativo de desviar la atención de otros tipos de acción necesarios en una real política de empleo, y de asignar a los programas de apoyo a la microempresa un cariz "social" en el sentido paternalista, que limita la capacidad de sus estrategias para enfocarse hacia metas de competitividad con orientación desde la demanda. Sin embargo, los estudios de impacto que desarrolló la Fundación Corona durante 1997 y 1998 demuestran que el objetivo principal del Plan Nacional de desarrollo de la Microempresa no debió ser la generación de empleo. Las empresas beneficiarias de los servicios de crédito y formación empresarial no parecieran haber generado más empleo del que hubieran generado en la ausencia de dichos servicios. El impacto verdadero de los programas del PNDM radica en el aumento de las tasas de supervivencia de las empresas y en el mejoramiento de la calidad del empleo que estas generan. Por otra parte, se concluye de estos estudios que los mejores impactos se dan en las empresas de mayor tamaño, que tienen mayor capacidad de aprovechar los servicios de formación y asesoría empresarial.

8. Aparte de la actividad que se desarrolla dentro del PNDM, la única línea de acción con alguna significación en el campo de capacitación laboral hacia el sector informal (por lo menos en cuanto "issue" ante la opinión pública) es la que se realiza cíclicamente en las grandes ciudades como componente de programas de reubicación de vendedores ambulantes.

9. En este tipo de programas, generalmente diseñados y ejecutados bajo gran presión política por resultados inmediatos, la capacitación tiende a convertirse en una oferta ritual, superficialmente diseñada y ejecutada, y simplistamente orientada a "hacer de los informales microempresarios formales." Más grave aún, los programas de reubicación suelen presentar fallas estructurales en su concepción y asignación de recursos, lo que convierte a la capacitación, cualquiera que sea su calidad, en un distractor conveniente o, en el mejor de los casos, en un servicio

descontextualizado, puntual y sin seguimiento. El caso A es ilustrativo de este tipo de situaciones.

10. Sin embargo, vale la pena anotar que experiencias de esta línea se generalizan en el contexto de los procesos de descentralización administrativa y desconcentración de programas sociales que se está adelantando en Colombia. Este fenómeno ofrece perspectivas interesantes en cuanto señala el creciente papel que los gobiernos locales asumirán en el diseño y ejecución de programas dirigidos a grupos de población que hacen parte efectiva del sector informal - aunque no se haga uso de esta categoría - incluyendo actividades de capacitación laboral. De este mismo fenómeno hacen parte otras estrategias orientadas al empleo como son las de intermediación en el mercado de trabajo, la capacitación e inserción laboral de jóvenes desertores escolares, etc. Consideración aparte de la calidad y racionalidad de las experiencias actuales, cabe esperar que paulatinamente se genere una masa crítica de experiencia y conocimiento institucional con potencial suficiente para ser considerada en políticas públicas a futuro.

11. Este potencial se amplifica cuando se generan alianzas y redes de cooperación entre gobiernos locales, organizaciones empresariales y otros agentes de la sociedad civil, incluyendo a ONG, en las que se generan sinergias positivas en varios sentidos: aporte de recursos, control social a las desviaciones de la política clientelista, mayor objetividad y rigor en el diseño y la ejecución, continuidad de políticas y programas, e innovación. El anexo B presenta un caso ilustrativo de este potencial, aunque en sí mismo aún no haya logrado mucho desarrollo.

12. Aparte de la capacitación que se realiza en el marco institucional del PNDM, único espacio político y programático estructurado y masivo de capacitación al sector informal (salvadas las reservas sobre la confusión de este concepto con el de microempresa); y de la tendencia a la proliferación de programas locales dirigidos a vendedores ambulantes que se ha registrado en este estudio, no parece que en el panorama colombiano haya otro campo significativo de capacitación al sector informal.

13. Este programa también tuvo aplicación en el ámbito rural a través del Programa de Apoyo al Desarrollo de la Microempresa Rural (PADEMÉR). La capacitación dentro del PADEMÉR se inscribe en una estrategia de Servicios Tecnológicos a los Microempresarios Rurales, con el objetivo de incrementar su competitividad y productividad. Pero este programa aplicó inicialmente metodologías y paquetes tecnológicos poco adecuados a las demandas y requerimientos específicos de las microempresas rurales. Recientemente se han realizado ajustes de tipo metodológico y operativo, pero aún la experiencia de su aplicación es muy reciente, por lo que no se conocen resultados. Por otra parte, se trata de un programa de alcances limitados, pues su financiamiento depende en gran medida de la cooperación internacional.

14. La intensa y rica experiencia del SENA en la pasada década de los setenta y parte de los ochenta se disolvió al haber reorientado esta institución las prioridades de su política hacia los sectores formales de la economía. Una parte de esta experiencia se recogió en el PNDM, pero mucho de la misma se ha perdido.

15. Sin duda es posible identificar casos de proyectos o programas aislados, muy puntuales y de alcance micro, en los que ONG que atienden a poblaciones tales como niños callejeros, jóvenes en riesgo de drogadicción o delincuencia, madres pobres jefas de hogar, etc., incorporan componentes de capacitación laboral. Pero estos son muy desestructurados, discontinuos y tienden generalmente a buscar el apoyo del SENA, o a caer en la esfera gravitacional del PNDM, cooptando sus modalidades de capacitación.

16. Sin embargo, conviene anotar que uno de los impactos más interesantes del PNDM y de otras líneas de interés y trabajo social como la capacitación e inserción laboral de jóvenes desempleados es que se ha generado un importante volumen de ONG (y aún de otras instituciones con o sin ánimo de lucro) que cuentan con fortalezas y potencialidades más o menos desarrolladas para ofrecer servicios de capacitación laboral a poblaciones socialmente desfavorecidas.

17. Lo anterior, junto con la reciente política pública que busca generar un Sistema Nacional de Formación Profesional en el que concurren múltiples oferentes, permite pensar que hay un potencial institucional para ejecutar programas más estructurados y masivos de capacitación y/o desarrollo empresarial específicamente dirigidos al sector informal, supuesto que este tema se reactive como prioridad de las políticas sociales del país.

## ANEXO A

### PROGRAMA “VENTEROS Y BAZARES” DE LA ALCALDÍA DE MEDELLÍN, COLOMBIA

#### 1. Contexto: Sector informal y espacio público: represión o reubicación?

El comercio informal urbano callejero es un problema recurrente en las ciudades colombianas, como en general en todas las del tercer mundo. Es un terreno donde se cruzan el fenómeno de la informalidad como refugio de trabajadores excluidos del mercado formal, con el tema del uso del espacio público para el ejercicio de la actividad económica, afectando a otros actores sociales: el ciudadano en general, que se siente afectado en su derecho al disfrute de ese espacio, y el comerciante formal, que percibe como competencia desleal a los vendedores informales que no pagan impuestos ni otros costos asociados a la formalidad.

Según dice el estudio de la OIT sobre el Sector Informal Urbano de Bogotá, ya mencionado, “A esta realidad que constituye la economía informal, la sociedad aplica una normatividad legal de carácter administrativo, fiscal y laboral originada y desarrollada por una sociedad distinta, la sociedad formal y establecida. El resultado lógico es la ruptura de dos mundos distintos, si bien en ocasiones complementarios y en otras contradictorios, ruptura expresada precisamente en la renuencia de los trabajadores informales a cumplir con una normatividad que no se adapta a sus condiciones.”<sup>46</sup>

Muchas administraciones municipales han intentado encontrar una salida a este dilema por la vía de programas de reubicación voluntaria de vendedores ambulantes. El caso que se presenta a continuación, ilustra sobre las dificultades de este tipo de iniciativas, no necesariamente nacidas de su abordaje metodológico u operativo, sino por problemas más de naturaleza estructural en el marco político-institucional.

#### 2. Descripción general de la experiencia

El Municipio de Medellín, en la administración 1998-2000, decidió abordar el problema de la proliferación de vendedores ambulantes (venteros) en las calles de la ciudad, mediante una estrategia de reubicación física con base en dos grandes líneas de acción: a) la construcción de siete centros comerciales, cuyo diseño buscaba responder a los criterios comerciales y las prácticas culturales de la población objetivo y de sus clientelas habituales. Los Centros Comerciales serían construidos por una agencia especializada del Municipio, la Empresa Promotora Inmobiliaria de Medellín, la que además tendría la responsabilidad de su

---

<sup>46</sup> OIT/SENA, *El Sector Informal en Bogotá: una perspectiva interdisciplinaria*. Maldonado, C. y Hurtado, M. (editores). Lima, 1997. Capítulo 6.

administración bajo el sistema inicial de arrendamiento con futura opción de compra en la modalidad de copropiedad. La misma Promotora desarrollaría una estrategia de imagen y de promoción comercial para los Centros Comerciales, bajo la denominación genérica de “Bazares”, que es tradicionalmente aceptada en la ciudad; b) un proceso de intervención social también planificado cuidadosamente mediante el siguiente procedimiento:

- **Censo y depuración.** Se realizó un censo de las personas que trabajaban en la calle como vendedores ambulantes. Los formularios censales se confrontaron con bases de datos del sistema de seguridad social y del catastro municipal, para focalizar el programa en la población más vulnerable por no contar con seguridad social ni propiedad raíz. De esta manera, la población objetivo del Programa se estimó en 4.500 personas. Es interesante verificar que la distribución por sexo resultó ser bastante equilibrada: 48% de hombres, 52% mujeres. La pequeña mayoría de las mujeres refleja lo analizado en el capítulo I del presente estudio acerca del relativo equilibrio en las tasas de informalidad por sexo.
- **Convocatoria y selección.** La Oficina de Espacio Público de la Alcaldía Municipal realizó una tarea de promoción y sensibilización para identificar a los vendedores que en principio estaban dispuestos a considerar la reubicación. Como elementos positivos de motivación se ofrecieron la oportunidad de tomar en arriendo un puesto en alguno de los Centros Comerciales, con opción posterior de compra, y la estrategia de promoción comercial. Como incentivo negativo se utilizó la política de expulsión forzosa de las calles para aquellos que no aceptaran la oferta de reubicación.
- **Capacitación, reubicación y crédito.** Se ofreció a los interesados un paquete básico de capacitación empresarial, que se describe más adelante, complementado con una oferta de microcrédito a quienes aceptaran la reubicación y tomaran la capacitación. Inicialmente el crédito estaría dirigido a proveer capital de trabajo, y posteriormente podría accederse a financiamiento para compra del puesto en el Centro Comercial respectivo.

El programa fue financiado por la Alcaldía de la ciudad. Para la ejecución de los componentes de capacitación y crédito se contrató a la “Corporación Microempresas de Antioquia”, ONG especializada de larga trayectoria y sólido reconocimiento social. La meta de cobertura del plan de capacitación se fijó en los 4.500 miembros de la población objetivo. La meta de reubicación se definió de hecho por el número de puestos previstos en los siete Centros Comerciales, que ascendió a 2.300.<sup>47</sup> Las metas de financiamiento no fueron fijadas en esta etapa de planeamiento del Programa, pues se consideró que en principio las ofertas corrientes de crédito de Microempresas de Antioquia eran suficientes para los requerimientos de los potenciales beneficiarios.

---

<sup>47</sup> El hecho de que haya una relación de 2 a 1 entre población meta del programa de capacitación y el número de puestos disponibles en los Centros Comerciales se explica por el supuesto de que no todos los vendedores estarían dispuestos a reubicarse, ni contarían con la capacidad de comprometerse con el crédito requerido. De hecho, el juego del Empresario Exitoso tiene un intencionalidad de facilitar la autofocalización de los participantes para lanzarse a la aventura de la microempresarialidad formal.

### 3. El componente de capacitación

La oferta de capacitación desarrollada por “Microempresas de Antioquia” consistió en cursos de 32 horas, con intensidad de dos horas diarias de lunes a viernes durante 16 días, programados en las primeras horas de la mañana y finales de la tarde para que no interfirieran con la actividad comercial de los participantes.

Los contenidos se organizaron en los siguientes Módulos y Temáticas: a) Relaciones Interpersonales; b) Ventas; c) El Empresario Exitoso. Este es un ejercicio de capacitación que aplica elementos de simulación empresarial mediante un proceso lúdico dirigido a desarrollar conceptos y actividades prácticas en las áreas de liderazgo, administración, mercadeo, contabilidad y financiera, orientadas a crear el interés en la formalización de sus pequeñas unidades productivas.

Era entendido que la capacitación debería ser acompañada de un plan de asesoría continuada a los egresados que tomaran créditos posteriormente, y cuyo costo - incluido en el precio del financiamiento - sería asumido por los beneficiarios, como es la práctica corriente en este tipo de servicios en Colombia.

El costo total del plan de capacitación contratado con Microempresas de Antioquia fue el equivalente aproximado a US\$ 50.000, con un costo por persona equivalente aproximado a US\$ 11, de los cuales los asistentes debían cancelar el 40%.<sup>48</sup>

### 4. Resultados de la experiencia

El Programa inició su ejecución con gran decisión política de parte de la administración municipal y sólido respaldo de parte de las organizaciones cívicas y empresariales de la ciudad. La Empresa Promotora Inmobiliaria seleccionó las ubicaciones, diseñó los siete Centros Comerciales, e inició la construcción de los primeros cuatro de ellos.

Mientras tanto, la Oficina del Espacio Público inició la convocatoria de la población objetivo, encontrando - como era de esperarse - una gran resistencia inicial entre los vendedores ambulantes, quienes temían perder las ventajas comerciales de la calle y/o quedar sometidos a los controles fiscales y policivos de la actividad formal. Estos temores fueron alimentados por operadores políticos vinculados a grupos de oposición al gobierno municipal. Las pocas organizaciones de vendedores ambulantes existentes - casi todas ellas caracterizadas por su debilidad organizativa, baja membresía y dirección de tipo caudillista generalmente cooptada por los movimientos políticos clientelistas que predominan en la ciudad - se dividieron entre las que respaldaban el programa y las que lo denunciaban como una amenaza a los vendedores ambulantes. La actitud adoptada por las

---

<sup>48</sup> El bajo costo del curso se explica por su corta duración, su bajo consumo de materiales, la sencillez de instalaciones necesarias (aulas y equipo audiovisual básico) y por contarse con metodología y materiales estandarizados y ya utilizados masivamente por la entidad capacitadora.



organizaciones respondió esencialmente a la posición de sus patrones políticos, de respaldo u oposición ante la administración municipal.

Sin embargo, la Alcaldía logró que un grupo significativo de organizaciones y vendedores aceptaran iniciar el proceso mediante su asistencia a los cursos de capacitación, y simultáneamente se inició la construcción de los primeros cuatro Centros Comerciales. El supuesto básico de la estrategia de intervención era que el efecto demostrativo del éxito esperado en estos primeros casos generaría una motivación suficiente en la población objetivo para que progresivamente se vincularan al desarrollo del Programa.

Microempresas de Antioquia inició en este contexto la ejecución de sus cursos de capacitación. No se cuenta con información sistematizada sobre el perfil de los primeros asistentes, pero los operadores tienen la impresión de que se produjo un fenómeno de autoselección por el que predominaban vendedores que disponían de relativamente más alta capacidad económica y contaban con actitud emprendedora, características generalmente asociadas a mejores niveles de educación formal.

En este momento del proceso se produjeron dos situaciones que interfirieron seriamente en su desarrollo: a) se inició la campaña política para la elección de la siguiente administración municipal (en Colombia la duración de una administración es de sólo tres años, y está constitucionalmente prohibida la reelección), con lo que se reactivó la agitación entre los grupos opuestos al Programa; b) se encontraron problemas de diseño estructural en el primer Centro Comercial, que generaban serios inconvenientes ambientales e imposibilitaban su ocupación, hecho que pareció dar la razón a los opositores y produjo una general desmotivación en la población objetivo. Sin embargo, Microempresas de Antioquia continuó adelantando sus cursos de capacitación, aunque ahora con mayores dificultades para la convocatoria y motivación de los participantes.

Unos meses después se produjeron las elecciones, con el resultado de que ganó la oposición y la nueva administración municipal retiró su respaldo político al Programa, el que sólo continuó en la medida en que la construcción de los centros Comerciales y el plan de capacitación debían ser ejecutados por los compromisos contractuales adquiridos.

No se cuenta con una información sistemática de seguimiento del Programa, puesto que el equipo administrador en la Oficina del Espacio Público de la Alcaldía fue cambiado completamente por la nueva administración, y mucho menos con un estudio de evaluación de la experiencia. Si embargo, la situación a la fecha se puede sintetizar así: a) el plan de capacitación culminó su ejecución, en un ambiente de total desmotivación; b) se construyeron cuatro Centros Comerciales, de los cuales el primero (y de mayor potencial demostrativo) está cerrado por restricciones estructurales y ambientales), el segundo no logró interesar a la población objetivo por que su ubicación física no presentaba oportunidades

comerciales, el tercero está ocupado en un 50% y sólo el cuarto funciona muy bien, con plena ocupación.

Como política general de recuperación y ordenamiento del espacio público, es necesario constatar que el Programa fue un fracaso, pues hoy las calles de Medellín continúan invadidas por los vendedores ambulantes y las relaciones entre ellos y la administración municipal se mantienen en el tradicional y espasmódico forcejeo de la policía por perseguir a los vendedores, agudizando los ya crónicos niveles de desconfianza entre ellos y el marco institucional de la ciudad.

##### 5. Análisis de la experiencia de capacitación

Aunque tampoco se cuenta con información sistematizada de seguimiento ni con estudio de evaluación del plan de capacitación, Microempresas de Antioquia considera que sus evaluaciones de satisfacción de los usuarios indican altos grados de aceptación del enfoque, la metodología y los contenidos del curso, pero que es imposible realizar una valoración objetiva del rendimiento de aprendizaje ni del impacto de la capacitación, dados dos factores: a) que el proceso y el impacto de la capacitación fueron seriamente afectados por la interferencia política y por las incertidumbres e inconvenientes generados por la marcha global del Programa de reubicación, especialmente en lo que se refiere a los problemas en el diseño de los Centros Comerciales; b) por el hecho, derivado del anterior, de que fueron muy pocos los casos en que se logró la continuidad necesaria para el supuesto de que la capacitación es sólo una primera fase del proceso, que debe ser seguida por las intervenciones de asesoría correlativas al financiamiento. Adicionalmente, señalan que hubiera sido deseable una mejor clasificación de la población participante de los cursos, pues a pesar del fenómeno de autoselección arriba señalado, se presentaron problemas de heterogeneidad cultural y actitudinal que afectaban los procesos de aprendizaje.

##### 6. Conclusiones y aprendizajes de la experiencia

Si bien la concepción y el diseño globales del Programa de reubicación de vendedores ambulantes fueron sensatos, y cuidadosamente planificados, la ejecución fue seriamente afectada por la interferencia de la política clientelista local. Un problema que creó gran incertidumbre y facilitó la acción de los grupos interesados en torpedear el Programa, fue el error de diseño y construcción en el Centro Comercial demostrativo. Sin embargo, este factor hubiera podido ser manejado en el mediano y largo plazo, si se hubiera logrado la continuidad indispensable en la política de la administración municipal, independientemente del hecho de que hubiera habido cambio de gobierno, pues la nociva actitud de ruptura y denuncia de los Programas provenientes de administraciones anteriores, con sus correlativos cambios en los equipos ejecutores, agudizan las dificultades, potencian los problemas e imposibilitan los procesos de aprendizaje y ajuste institucional que son críticos en procesos que por su naturaleza deben ser de largo plazo.

En síntesis, la experiencia del Programa Venteros de Medellín indica que un factor clave para explicar el éxito o fracaso de este tipo de programas es la continuidad en las políticas públicas y en la acción programática derivada, especialmente en el nivel de los gobiernos locales. La falta de continuidad en políticas y programas restringe agudamente las posibilidades de ejecución y logro en sus componentes de capacitación, que no obtienen las condiciones de continuidad y desarrollo progresivo necesarias para evitar que su acción se reduzca a intervenciones puntuales y descontextualizadas, sin impacto social significativo y sin posibilidades de aprendizaje institucional.

Un aspecto que vale la pena considerar en la explicación de esta clase de resultados es que la población meta cuenta con muy bajos niveles de organización y sus asociaciones son muy débiles y poco representativas. Consecuentemente, son fácilmente presa de la manipulación política, mientras que por otra parte deben asumir un papel muy pasivo, poco participativo, en la ejecución de los programas.

## ANEXO B

### TRABAJO CÍVICO FORMATIVO PARA JÓVENES HABITANTES DE LA CALLE EN BOGOTÁ

#### 1. Contexto político-institucional de la experiencia

La ciudad de Bogotá, que durante las décadas de los setenta y ochenta del siglo pasado había experimentado un período de profundo deterioro en su calidad de vida por graves fallas en su administración municipal, esencialmente derivadas de la interferencia de la política clientelista y populista y al correspondiente vacío de políticas públicas consistentes y continuadas, ha tenido una serie de tres administraciones municipales entre 1994 y 2001, que han logrado gran continuidad en su gestión alrededor de algunas políticas públicas como son las de organización del transporte público y mejoramiento de las calles de la ciudad; participación y educación ciudadanas; lucha contra la corrupción administrativa; y mejoramiento y recuperación del espacio público.

Estas estrategias han obtenido positivos y visibles resultados en la recuperación del sentido cívico de la población, de la confianza entre ella y la institucionalidad local, y de movilización de organizaciones cívicas y comunitarias para reestructurar el tejido social. Una importante manifestación de este proceso es la creación de una alianza entre organizaciones cívicas, lideradas por la Cámara de Comercio de Bogotá, y la Administración Municipal, dirigida a diseñar y ejecutar participativamente una estrategia integral de desarrollo de la ciudad, en el largo plazo. Uno de los frentes de acción de esta alianza estratégica es la estrategia de seguridad y convivencia ciudadana, bajo la denominación de MISIÓN BOGOTÁ.

A su vez, una importante línea de acción de MISIÓN BOGOTÁ es la de “Generación de espacios de orden”, que persigue varios objetivos: recuperación del espacio público en zonas de alta inseguridad; plan participativo para el control de la infraestructura de servicios públicos; acciones permanentes de control para el cumplimiento de las normas de convivencia ciudadana; y campañas de amonestación contra la contaminación visual, auditiva y la invasión del espacio público. Involucra como ejecutores a distintos actores, desde la administración municipal, el cuerpo de policía, organizaciones comunitarias, etc.

Dentro de esta línea de acción surgió una innovadora e interesante iniciativa, que busca hacer converger sinérgicamente dos de sus objetivos: el recuperar socialmente a un enorme y conflictivo grupo de habitantes de la calle, a través de su capacitación y empleo como agentes cívicos en las distintas campañas antes mencionadas.

## 2. Descripción de la experiencia

La ejecución de este Programa fue encomendado al Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud, IDIPRON. Hace parte de la Administración Municipal (el Distrito Especial de Bogotá), y cuenta con una larga, experiencia en la recuperación de niños de la calle (llamados popularmente “gamines” en Bogotá). Muchos de sus beneficiarios han crecido hacia la adolescencia y la adultez, sea en los casos fallidos y que continúan en la calle, o de los casos exitosos que requieren acompañamiento a la inserción laboral, IDIPRON ha ido incursionando en el trabajo con estas poblaciones. Una característica significativa de IDIPRON es que su trabajo ha logrado una larga continuidad, gracias al carisma de su director y a la simpatía de la sociedad, lo que le ha permitido consolidar una buena infraestructura técnica y una probada estrategia de intervención social.

La tradición institucional y la cultura organizacional de IDIPRON la convirtieron en un socio ideal para las nuevas políticas públicas de las administraciones municipales de la ciudad, en una alianza de mutuo interés: IDIPRON ganaba una oportunidad de inserción laboral para muchos de sus beneficiarios que habían logrado su resocialización pero que no encontraban trabajo estable, afectados por la situación de desempleo generalizada y por el inevitable estigma asociado a su experiencia en la calle, lo que les condenaba a sobrevivir en actividades típicamente informales. La ciudad, por su parte, ganaba un recurso humano “especializado” en el trabajo cívico callejero y a la vez mostraba una estrategia focalizada de creación de empleo para poblaciones vulnerables.

### a) Mecanismo operativo

Las agencias del gobierno y las alcaldías locales de la ciudad suscriben contratos con IDIPRON para que esta entidad cree, administre y opere brigadas para la ejecución de servicios públicos tales como: mantenimiento del amoblamiento urbano, recuperación ambiental, mantenimiento de infraestructura de servicios públicos, campañas educativas y de amonestación a conductores y peatones para el respeto a las normas de tráfico, organización de colas en los paraderos de buses, pintura y mantenimiento de señales en las vías, etc.

IDIPRON selecciona a los integrantes de las brigadas entre los beneficiarios de sus programas de resocialización, que consecuentemente cuentan con la formación y motivación de base, casi siempre acompañada por una educación básica remedial que han obtenido a lo largo de su vinculación al programa. Estructura talleres de capacitación para las actividades específicas que van a realizar en las brigadas, apoyándose en los técnicos de las empresas de servicios respectivas. Organiza las brigadas, programa y supervisa el trabajo.

La entidad contratista con las agencias públicas es el mismo IDIPRON, y la relación de los brigadistas es de tipo laboral formal, con las garantías de seguridad social y una remuneración equivalente al salario mínimo legal (aproximadamente US\$ 120). Los contratos laborales son a término fijo por el período del contrato base de IDIPRON con la respectiva agencia cliente. Las exigencias de desempeño laboral son las mismas que en cualquier organización empresarial.

#### b) Población objetivo

Está conformada por jóvenes adultos provenientes de los programas de resocialización de niños y adolescentes de la calle en los programas de IDIPRON. Su proveniencia social es casi totalmente de sectores profundamente marginales, correspondientes a estratos socioeconómicos 1 y 2 (en una escala de 1 a 6). Sus edades oscilan entre los 18 y 25 años, de los cuales un 90% son hombres y 10% mujeres.<sup>49</sup> Muchos de ellos ya han establecido relaciones conyugales y cuentan con hijos. Generalmente se encuentran percibiendo ingresos de actividades informales, así como de actividades que lindan más cercanamente con los mundos de la delincuencia y la drogadicción. Son, por lo tanto, una población de alto riesgo social.

El programa no ha definido metas de cobertura cuantitativa, dado que depende de las oportunidades de contratación que las agencias públicas ofrecen al IDIPRON, y ellas a su vez dependen de sus disponibilidades presupuestales y programaciones operativas. Pero, entre los años 1999 a 2001 ha vinculado a más de quinientos beneficiarios a distintas brigadas, de los cuales cerca de 300 han repetido contratos por períodos acumulados mayores a 18 meses.

#### c) El proceso formativo

Nos referimos exclusivamente al proceso asociado a la participación en las brigadas de trabajo, dado que sería muy largo y poco pertinente para los fines de este estudio adentrarnos en los procesos originales de resocialización.

**Estrategia.** Si bien los objetivos del Programa están íntimamente asociados a la formación para el trabajo, estos no corresponden a un programa de capacitación laboral en sentido estricto, puesto que las habilidades y conocimientos técnicos no constituyen un fin en sí mismo ni se plantean necesariamente como una vía a determinada inserción ocupacional, sino como medio para la adquisición de competencias claves en la vida laboral y estas a su vez como medio de reinserción social.

**Objetivo general.** Implementar programas de formación integral a partir del trabajo como eje central del proceso.

---

<sup>49</sup> El porcentaje de mujeres en el programa refleja la presencia también minoritaria de mujeres en la infancia callejera, pero también el hecho de que la mayoría de los trabajos desarrollados por las brigadas exigen gran esfuerzo físico. La rapidez del estudio de caso realizado no permitió indagar con mayor profundidad el asunto, aunque el autor no percibió ningún aparente factor deliberado de exclusión.

**Objetivos.** Según documentos oficiales del Programa, sus objetivos formativos son:

- Fortalecer en los jóvenes callejeros el interés por las actividades productivas
- Lograr una integración del joven a la sociedad por medio del trabajo y la capacitación
- Mejorar la auto imagen y la autoestima de los participantes, a través de la vinculación laboral
- Promover la utilización organizada y productiva del tiempo (tanto libre como laboral)
- Impulsar hacia un manejo organizado del dinero

**Metodología.** El eje estructurador de la metodología es aportado por los procesos de formación humana, que deben garantizar la estabilidad emocional de los participantes y su actitud positiva hacia el trabajo. La capacitación técnica se desarrolla esencialmente en el puesto de trabajo mediante el principio de aprender haciendo. Los instructores técnicos son operarios especializados de las agencias de servicios públicos contratantes, un cuerpo de maestros de obra contratados por IDIPRON para supervisar la ejecución de los trabajos, y eventualmente por trabajadores expertos que son contratados para asegurar los niveles de productividad y calidad de las obras.

Si bien no es este un objetivo formalmente asumido por el Programa, en la práctica lo que se está generando es una capacitación técnica en oficios de baja calificación, y una formación en competencias socio-actitudinales de tipo transversal, como son la puntualidad, la disciplina, el trabajo en equipo, la iniciativa, el sentido de productividad y calidad en el trabajo, etc. No se han sistematizado programas de capacitación en el sentido de currículos estructurados, y en consecuencia no se ofrece ningún tipo de certificación, distinto a cartas de referencia y recomendación, a solicitud de los interesados, que describen la experiencia laboral adquirida por el beneficiario.

### 3. Perspectivas de inserción laboral o productiva

Como se dijo anteriormente, la mayor parte de los participantes han desarrollado o desarrollan actividades informales del nivel más elemental de subsistencia. El programa no predetermina ni orienta hacia ninguna modalidad específica de inserción, y no cuenta con los recursos para desarrollar un acompañamiento a la colocación o al autoempleo. De manera casuística trata de canalizar hacia sus participantes oportunidades de contratación en las plantas de personal permanente de las agencias de servicios públicos contratantes, o en las de otros contratistas privados con los que coexisten en la ejecución de las obras y servicios. Igualmente, trata de poner en contacto a aquellos participantes que muestran interés en dedicarse a una actividad microempresarial, con entidades especializadas de apoyo. No se dispone de información sistematizada sobre los logros en cualquiera de las anteriores vías, aunque siempre hay casos individuales que mostrar.

#### 4. Resultados de la experiencia

Los objetivos estratégicos de MISIÓN BOGOTA y de su línea de trabajo “Generación de espacios de orden”, dentro de la que se inscribe la experiencia de trabajo cívico formativo para jóvenes habitantes de la calle han sido logrados plenamente. No se dispone de cifras agregadas, pero el número de contratos ejecutados satisfactoriamente con empresas municipales y alcaldías locales es significativo. Los contratos de estas entidades con el IDIPRON se negocian a precios de mercado y se han logrado niveles de competitividad equivalentes a los de empresas especializadas, con lo que además se aporta una información reguladora del mercado de contratistas privados con las entidades estatales.

La estrategia de comunicación social respaldada por los uniformes de los trabajadores de MISIÓN BOGOTA ofrece además un valor agregado que es la simpatía que los jóvenes trabajadores del programa obtienen de la ciudadanía, lo que refuerza su proceso formativo, mientras que por otra parte generan en la comunidad usuaria de las mismas una alta motivación a su uso adecuado y a su protección contra fenómenos de vandalismo.

El haber logrado vincular a esta clase de trabajos reales a más de 500 muchachos provenientes de un ambiente socioeconómico tan deteriorante es un logro de gran importancia en si mismo, tanto en la perspectiva de las políticas de empleo como las de resocialización de grupos vulnerables.

IDIPRON ha desarrollado un sistema sencillo de indicadores de gestión para los procesos de formación-producción que mide las siguientes variables:

Cobertura	Definida como el número de jóvenes vinculados al programa.
Perseverancia	Equivalente a retención de los participantes en el programa, que muestra sorprendentes índices del 97%.
Actitud	Medida por comportamientos en el trabajo, y en su vida personal. Aquí el nivel de logro es del 62%, puesto que subsisten hábitos y prácticas de su vida callejera.
Eficacia	Medida por el cumplimiento de las metas cronológicas establecidas para los diferentes contratos. En este factor se registran logros del 95%.
Eficiencia	Medida por indicadores relativos al logro de los objetivos formativos, especialmente en el terreno de la formación humana. Se registran logros del 82%.



Este sistema de medición no obedece a criterios de estricto rigor científico, pero parece medir razonablemente lo que el programa desea controlar y tiene una función esencialmente pedagógica pues sus resultados son utilizados como retroalimentación en el enfoque participativo de la formación.

No se han implementado medidas de logros de aprendizaje en el ámbito estrictamente ocupacional, pues - como se ha dicho - esta no es una línea prioritaria de interés del Programa. Sin embargo, la observación directa y la opinión de los operadores permite afirmar que se obtienen resultados muy significativos, no sólo en el terreno de las habilidades técnicas y operativas, sino en el de las competencias de tipo sicosocial.

Ahora bien, desde la perspectiva específica de la capacitación laboral es necesario registrar, sin embargo, una situación paradójica: los altos niveles de retención en el programa, que son un indicador de éxito, conspiran contra la posibilidad de vincular nuevas cohortes de beneficiarios, dado que los actuales se resisten abandonar una oportunidad relativamente continuada y segura de trabajo ante la incertidumbre de las altas tasas de desempleo en la ciudad.

##### 5. Conclusiones y aprendizajes de la experiencia

Desde la perspectiva del presente estudio, la experiencia del programa de trabajo cívico formativo ejecutado por IDIPRON permite aportar elementos de juicio muy interesantes para el análisis de políticas y programas de capacitación laboral dirigidas a trabajadores del sector informal. Veamos algunas de ellas:

En la experiencia ha sido esencial contar con un marco coherente y continuado de políticas públicas en el gobierno local, capaz de movilizar la participación ciudadana y la cooperación con organizaciones cívicas y comunitarias.

La estrategia pedagógica centrada en métodos activos de aprendizaje en la acción ha sido especialmente productiva.

Es un modelo replicable y sostenible porque responde a lógicas de mercado y a la vez asegura posibilidades de remuneración atractivas para los beneficiarios.

Si bien no ha logrado definir una estrategia sistemática de capacitación ocupacional, la experiencia es demostrativa de lo que pudiera ser una primera fase en la formación continuada de este tipo de población, centrada en habilidades técnico-operativas elementales y - especialmente - en desarrollo de competencias para el desempeño exitoso en el mundo del trabajo. Esto, naturalmente, supone una estrategia de formación continuada mediante procesos graduados y progresivos, que seguramente deben involucrar a las instituciones más especializadas en la formación profesional.

La dificultad que se ha encontrado para mejorar la rotación en el programa, por la resistencia de sus beneficiarios a abandonarlo, indica la necesidad de que este tipo

de esfuerzos sea complementado con estrategias de acompañamiento a la inserción laboral o de apoyo a los emprendimientos de autoempleo, esto sustentado por los procesos de formación continuada señalados en el aparte anterior.

## LISTA DE ABREVIATURAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDM	Corporación para el Desarrollo de la Microempresa
CDP	Centro(s) de Desarrollo Productivo
CEDE	Centro de Estudios de Desarrollo Económico (Universidad de Los Andes)
CID	Centro de Investigaciones para el Desarrollo (Universidad Nacional de Colombia)
CONPES	Consejo de Política Económica y Social
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ENH	Encuesta Nacional de Hogares (DANE)
FEDESARROLLO	Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo
FES	Fundación para la Educación Superior
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
IDIPRON	Instituto Distrital de Protección de la Niñez y la Juventud
IFP	Institución(es) de Formación Profesional
OIT	Oficina Internacional del Trabajo
ONG	Organización (es) No Gubernamental(es)
PADEMER	Programa de Apoyo al Desarrollo y Fortalecimiento de las Microempresas Rurales
PIB	Producto Interno Bruto
PNDM	Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje

## Otros documentos de IFP/SKILLS en la colección *Economía Informal*

*Habilidades y competencias para el sector informal en América Latina: Una revisión de la literatura sobre programas y metodologías de formación*, María Antonia Gallart, OIT, Ginebra 2002. Documento número 7.

*Training and Skill Formation for Decent Work in the Informal Sector: Case Studies from South India*, Amit Mitra, OIT, Ginebra, 2002. Documento número 8.

*Training and Skills Acquisition in the Informal Sector: A Literature Review*, Marjo-Riitta Liimatainen, OIT, Ginebra, 2002. Documento número 9.

*Informal Sector Training in Jamaica: An assessment*, Andrea M. Miller-Stennett, OIT, Ginebra, 2002. Documento número 10.

*Training for Work in the Informal Sector: New evidence from Kenya, Tanzania and Uganda*, Hans Christiaan Haan, OIT, Ginebra, 2002. Documento número 11.

*Training in the Informal Sector of Belarus*, Yuri Vesselov, OIT, Ginebra, 2002 (sólo en formato electrónico\*).

*Skills Training in the Informal Sector in China*, Grupo de investigación del Departamento de Formación y Empleo, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, República Popular de China. OIT, Ginebra, 2002 (sólo en formato electrónico\*).

*Skills Training for Decent Work in the Informal Sector of the North-West Region of Russia (St. Petersburg and the Leningrad region)*, Liudmila I. Velichko y Gortenzia M. Romanenkova, OIT, Ginebra, 2002 (sólo en formato electrónico\*).

---

\* Véase el sitio Web: [www.ilo.org/employment/skills/informal](http://www.ilo.org/employment/skills/informal)