



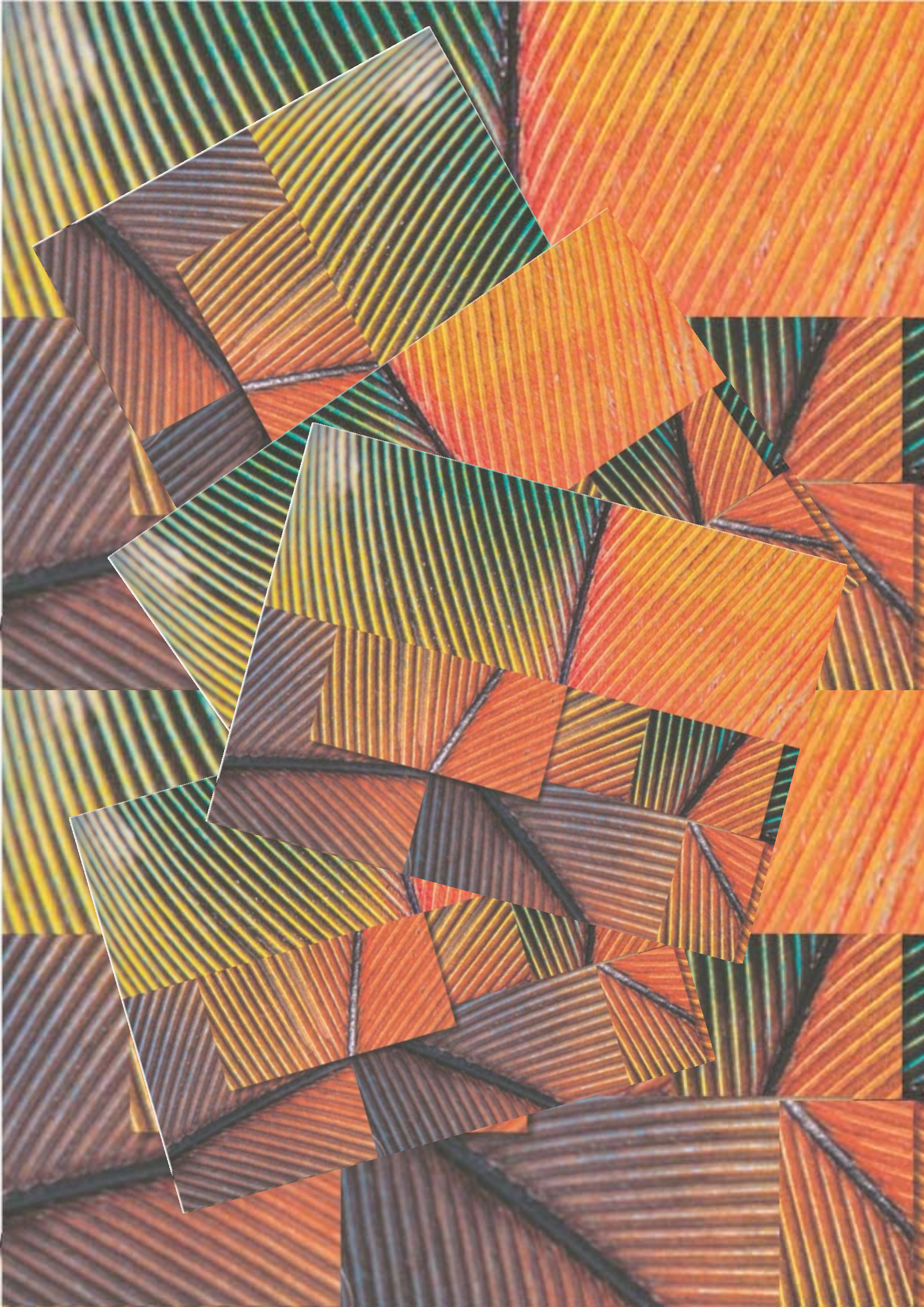
# PADEMER

PROYECTO DE APOYO AL DESARROLLO DE LA MICROEMPRESA RURAL

Creando Riqueza a través  
de la Microempresa Rural



**PADEMER**  
PROYECTO DE APOYO AL DESARROLLO  
DE LA MICROEMPRESA RURAL





# PADEMER

PROYECTO DE APOYO AL DESARROLLO DE LA MICROEMPRESA RURAL

Creando Riqueza a través  
de la Microempresa Rural



Ministerio de Agricultura y  
Desarrollo Rural  
República de Colombia

**PADEMER**  
PROYECTO DE APOYO AL DESARROLLO  
DE LA MICROEMPRESA RURAL

© *“Creando Riqueza a través de la Microempresa Rural”*

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola -FIDA  
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- MADR  
Proyecto de Apoyo al Desarrollo de la Microempresa Rural-PADEMÉR

Dirección PADEMÉR y Cordinación Editoroial: Maria Oliva Lizarazo Beltrán  
Edición y textos: Rafael Echeverri Perico  
Revisión de textos: Unidad Técnica PADEMÉR , Ella Suárez y Jose Tinoco  
Diseño, diagramación e Impresión: kumu diseño  
kumu@kumudesign.com  
www.kumudesign.com

Año 2007





## 7 Introducción

## 9 PADEMÉR el proyecto

- 10 Tres etapas de gestión del Proyecto
- 11 Servicios de desarrollo empresarial
- 12 PADEMÉR como un modelo de políticas públicas
- 14 Metas cumplidas y desafíos de gestión

## 17 La gestión empresarial

- 18 Unidad de producción microempresarial
- 19 Integración de la microempresa al espacio económico
- 20 Espíritu empresarial
- 20 Limitantes de acceso a mercados de factores
- 21 Factores productivos para el desarrollo empresarial
- 21 Viabilidad de la pequeña empresa rural
- 22 Arreglos empresariales de la microempresa rural
- 22 Microempresa con altos coeficientes de empleo
- 23 La microempresa como estrategia de generación de empleo
- 23 Visión estratégica empresarial
- 24 Gestión del conocimiento empresarial
- 24 Diversidad y heterogeneidad de la microempresa rural
- 26 Estrategias económicas de inclusión
- 26 Estrategias de desarrollo empresarial no compensatorias

## 29 La organización

- 31 Rutas de aprendizaje
- 32 Procesos de construcción de la participación
- 32 Innovación para el fortalecimiento de la organización empresarial
- 33 Formalización empresarial como estrategia
- 34 Redes de organizaciones en el entorno microempresarial
- 34 La asociatividad en el fortalecimiento microempresarial
- 35 Capacidades para la negociación



- 36 Actores locales como soporte de estrategias empresariales
- 36 Nuevas visiones y reconocimiento de los microempresarios
- 37 Autogestión empresarial

## **39 Desarrollo productivo**

- 40 Innovación y conocimiento en la base del desarrollo empresarial
- 41 Tecnologías adecuadas a la microempresa rural
- 42 Valoración de la preinversión en los emprendimientos productivos
- 43 Rutas de la reconversión
- 43 Tecnologías para la gestión empresarial
- 44 Valor agregado como factor de viabilidad empresarial
- 45 Producción diferenciada
- 45 Un modelo de desarrollo de capacidades
- 46 Inversión en aprendizaje
- 47 Mapa de talentos

## **49 Comercialización y mercadeo**

- 50 La microempresa en cadenas de valor
- 50 Aspectos políticos e institucionales de las cadenas productivas
- 51 Mercadeo y planeación estratégica
- 52 Importancia de conciliar los escenarios empresariales inmediatos y mediatos
- 52 La comercialización y las capacidades de gestión empresarial
- 53 Diferenciación y nichos de mercado
- 54 El valor de la microempresa como parte del valor del producto

## **55 El microcrédito como estrategia de desarrollo empresarial**

- 56 El desafío del financiamiento a la microempresa rural
- 57 Modelos innovativos de financiamiento
- 57 Superando las barreras de acceso
- 58 Mecanismos para involucrar al sistema financiero
- 59 Evolución de las estrategias financieras del Pademer
- 59 Costos del financiamiento
- 60 Rentabilidad del financiamiento a microempresarios
- 60 Avals y garantías como instrumentos de inclusión
- 61 Gestión de garantías
- 61 Innovación en sistemas de garantías
- 61 Acumulando experiencias

## **63 La microempresa rural como cliente financiero**

- 63 El mito del microempresario moroso
- 64 Valores sociales de la moral comercial

64	Importancia del capital social en el financiamiento
64	Mercados y productos financieros para microempresarios
65	Capitalización y crédito, dos caras del financiamiento
65	Ahorro e inversión como base de un sistema de financiamiento microempresarial
65	Desarrollo de capacidades para el manejo financiero
66	Asociaciones de productores como operadores financieros
66	Desarrollo de capacidades y manejo financiero
66	La organización microempresarial
67	Formación financiera

## 69 Estrategia y política para el desarrollo microempresarial rural

69	Políticas de desarrollo
70	Una estrategia de desarrollo económico
70	Generando empleo a través de la microempresa rural
70	Visión territorial de la microempresa rural
70	El territorio como reproductor de las estrategias de fomento a la microempresa
71	Contribución a la cooperación local
71	Contribución a la reducción de la pobreza
72	Desarrollo empresarial
72	Microempresas diversificadas y multisectoriales
72	Redes institucionales para el apoyo a la microempresa
73	Fortalecimiento de la microempresa y de sus redes institucionales
73	Contribución al desarrollo del empresariado rural
73	Desarrollo tecnológico
74	Contribución a la creación de mercados de servicios tecnológicos
74	Financiamiento
74	Contribución a la política de financiamiento
75	Limitaciones al ingreso de nuevos operadores
76	Integralidad del sistema financiero para microempresa
76	Redes de operadores financieros
77	Desarrollo comercial de los productos financieros
77	Gestión de programas
77	Nueva generación de políticas públicas
78	Nuevos diseños instrumentales de política
78	Estructuras institucionales para la gestión de la política
78	Pertinencia de las políticas y sus instrumentos
78	Políticas de demanda
79	Los fondos concursables como instrumentos de asignación



# Introducción

---

El Proyecto de Apoyo al Desarrollo de la Microempresa Rural (PADEMÉR) ha significado una experiencia muy importante en la evolución de las políticas públicas, que buscan atender los desafíos de reactivación de la economía rural y la generación de empleo, como vías centrales de reducción de la pobreza y consolidación de los territorios rurales en Colombia. Durante sus diez años de operación ha logrado fortalecer un modelo de gestión innovador, que deja invaluable lecciones para una nueva generación de políticas.

Las contribuciones de esta experiencia cambian la imagen y visión que se ha tenido tradicionalmente sobre el empresariado rural, en particular sobre los pequeños productores, pues, aparte de que han demostrado y rescatado su enorme potencial productivo y generador de riqueza, han trasladado la preocupación sobre el microempresario de una aproximación asistencial, propia de políticas sociales, a una visión económica productiva de inserción y contribución al crecimiento de la productividad, de la inversión y del desarrollo territorial rural.

En consideración al valioso aporte de la experiencia del PADEMÉR, se presenta un análisis crítico de los principales aprendizajes que deja el proceso, en cuanto a una mejor comprensión de las características y atributos de la gestión empresarial de estos agentes económicos, claves de la vida rural de Colombia. Igualmente, se rescatan los aspectos que se destacan en relación con los procesos de organización empresarial, así como con el papel que la participación y la asociatividad tienen en la viabilidad de los emprendimientos adelantados por los pequeños empresarios. Luego se hace un recuento de los componentes que determinan y caracterizan la dimensión productiva de las microempresas rurales en los procesos de diferenciación de productos y de generación de valor agregado. A continuación se revisan los avances en las condiciones de comercialización de la producción de las microempresas rurales. De igual forma, se analiza la situación del financiamiento y las condiciones que marcan los retos que el sistema financiero enfrenta para la creación de un verdadero mercado de microcrédito para el microempresariado rural. Más adelante se sintetizan las características de las decisiones y operaciones de financiamiento de las microempresas, su comportamiento comercial y sus potencialidades. Finalmente, se destacan las implicaciones de política pública que deja la experiencia del PADEMÉR.

La experiencia recogida en este texto está basada en los trabajos de sistematización, evaluación y seguimiento que ha adelantado el PADEMÉR a lo largo de su aplicación.



## PADEMER, el Proyecto

---

A partir de la década de los noventa, Colombia ha vivido un importante proceso de renovación de sus políticas públicas para el sector rural, en el que éstas se han orientado hacia la descentralización y la participación de los actores locales en el desarrollo, cambiando la forma como se interpretaba tradicionalmente la intervención estatal. El PADEMER es uno de los programas que surgió en esta transición y ha demostrado ser un modelo novedoso donde el Estado se convierte en un facilitador del desarrollo.

Este programa aparece luego de dos misiones que el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) realizó en 1993, a pedido del Gobierno Nacional, y que buscaba a largo plazo el fortalecimiento de las políticas de desarrollo rural y el alivio de la pobreza en los sectores rurales. Se evidenció una gran necesidad de diversificación productiva, lo que dio paso al análisis de un programa como el PADEMER, que enfatizara la microempresa rural como solución a los graves problemas de pobreza en los territorios rurales colombianos.

La realidad de las microempresas rurales encontrada por el FIDA mostró mano de obra no remunerada, falta de técnicas y mecanismos generales de administración, procesos productivos con bajos niveles tecnológicos, poca calidad y escasos volúmenes de producción, falta de capital de trabajo e inestabilidad en las relaciones comerciales, lo que se veía particularmente maximizado por las barreras en el momento de asumir obligaciones crediticias —como los problemas tecnológicos de producción, los bajos niveles de escolaridad y la mínima capacidad de pago—, en un alto porcentaje de microempresas de subsistencia en cabeza de mujeres con una escala económica reducida y en actividades menos generadoras de ingresos.

Este diagnóstico fue la base central que impulsó la creación del PADEMER, financiado por el FIDA y una contrapartida nacional, ejecutado bajo la responsabilidad del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la Unidad Técnica Nacional Coordinadora (UTNC). Se buscó entonces atacar esta realidad de inestabilidad y carencias de las microempresas rurales como base para la reducción de la pobreza rural en el país, fomentando la generación de empleo, el aumento de la productividad microempresarial y una mayor competitividad de sus productos, todo esto a través de procesos eficientes de integración entre diferentes actores territoriales, gremios y entidades públicas y privadas.

La realidad evidenciada por las misiones del FIDA hizo más clara la necesidad de revisar las formas como eran entendidos y abordados por las políticas públicas las asociaciones empresariales rurales, en su gran mayoría conformaciones familiares. Era necesario evaluar las relaciones existentes entre el mercado y las microempresas y los procesos productivos de los sectores rurales del país.

Teniendo en cuenta esta realidad y la gran necesidad de definir de manera clara los beneficiarios del programa, a fin de ampliar la cobertura y el logro de los objetivos propuestos, el PADEMER definió lo que se entendería por microempresa rural o MER, vista como:

Toda actividad económica desarrollada en los sectores primario, secundario o terciario en el sector rural, individual o colectivamente; encaminada a generar mayor valor agregado de manera autosostenible, ya sea que se realice en el predio o extra predialmente, con posibilidades de vincularse a encadenamientos productivos locales o regionales. Con una planta de personal no superior a los diez trabajadores y activos totales por un valor inferior a los 500 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV).

Al tener como base central la anterior definición de MER, se establecieron como beneficiarios, por una parte, campesinos, particularmente mujeres y jóvenes, con ingresos netos anuales no mayores al equivalente de 3.000 dólares, que provengan de actividades microempresariales rurales o la explotación de sus fincas; por la otra, las microempresas constituidas como tales, ya sean éstas individuales o colectivas.

Esta definición de beneficiarios ha planteado un gran reto al Programa, al intervenir en dinámicas organizativas y productivas existentes, así como al ayudar a consolidar los procesos organizativos de las áreas rurales, potenciando las capacidades propias de las organizaciones de base y empoderando a las comunidades en la gestión de su propio desarrollo productivo.

### Tres etapas de gestión del Proyecto

El diseño y ejecución del PADEMER contó con procesos de seguimiento y evaluación que condujeron a ajustes en su lógica y reglas de operación, que permitieron aprender de las condiciones reales de las microempresas, de sus organizaciones, de los operadores y de la política misma. Por ello se cuenta con tres fases que caracterizan la evolución de la estrategia.

En una primera etapa, el Programa estuvo sujeto a los criterios y normas aplicadas a la generalidad de la microempresa en Colombia, con muy pocas diferenciaciones entre las microempresas urbanas y las rurales. En esta etapa, la responsabilidad estuvo centrada en la Corporación para el Desarrollo de las Microempresas, que formaba parte de los programas del Ministerio de Desarrollo Económico. La característica fundamental era su énfasis en los aspectos tecnológicos, comerciales y financieros del emprendimiento y poca atención a las condiciones de entorno o de ingreso de los empresarios rurales al Programa, pero su principal característica era un enfoque de oferta basado en estructuras establecidas de condiciones de los procesos tecnológicos y financieros.

En la segunda etapa se ajustó la estructura de operación del Programa, con la creación de la UTNC del PADEMER en el ámbito de gestión del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. La principal innovación en esta etapa fue la introducción de mecanismos de operadores de proyectos, principalmente organizaciones no gubernamentales, que actuaban como promotores, acompañantes y facilitadores de los procesos microempresariales. Con ello se sentaron las bases de una estrategia de demanda, que asegurara una mejor definición y diseño de los proyectos por parte de organizaciones, en muchos casos, vinculadas al territorio y a las organizaciones de microempresarios.

En la tercera etapa se tomaron decisiones clave sobre la operación directa de los proyectos con las organizaciones de los microempresarios, en un modelo en el cual se busca reducir la intermediación y fortalecer a las organizaciones de microempresarios, a partir de una asignación de mayores responsabilidades. En esta modalidad, los microempresarios contratan los apoyos técnicos y operadores que en la etapa anterior contrataba el Programa, con lo cual se consolidaba un modelo de demanda directa y se mejoraba la calidad y pertinencia de las acciones de apoyo emprendidas por el PADEMÉR.

### Servicios de desarrollo empresarial

El PADEMÉR aparece como estrategia de lucha contra la pobreza rural, basada en la generación de empleo como eje central. Así, es de vital importancia para el Programa apoyar el desarrollo empresarial, en condiciones de equidad y sostenibilidad, a fin de lograr un posicionamiento e inclusión de los microempresarios en las dinámicas propias del mercado de manera competitiva y en desarrollo.

Los objetivos de fortalecimiento institucional inherentes al PADEMÉR se logran en tres instancias, simultáneamente. En la primera, en las empresas beneficiadas por la intervención, en su capacidad organizativa, productiva y comercial a través de modelos de gerencia adecuados a los retos del mercado. En segunda instancia, en las asociaciones de productores que logran una importante capacidad de mediación, representatividad, negociación e interlocución corporativa de los microempresarios, con impacto en la posibilidad de incorporar economías de escala y autogestión de instrumentos de política pública. En tercera instancia, en el fortalecimiento de organizaciones regionales y locales como prestadores de servicios a las empresas rurales, a fin de mejorar la oferta, cualificar sus instrumentos y ampliar la posibilidad de respuesta del mercado de factores productivos a las necesidades de los empresarios.

Todo este proceso de fortalecimiento institucional se fundamenta en las necesidades concretas del desarrollo productivo, pero simultáneamente permite la construcción real del capital social requerido para poner en marcha modelos de política de demanda, descentralización y autoinstitución, como fundamento de una estrategia viable y sostenible de desarrollo rural.

En este sentido, el programa busca apoyar el desarrollo de las microempresas a través de la provisión de servicios financieros y tecnológicos, que corresponden a la promoción y canalización de recursos de crédito —lo cual permite la financiación de los proyectos de inversión y capital de trabajo de los microempresarios— y al acompañamiento integral en las áreas de desarrollo productivo, comercialización, desarrollo organizativo y gestión empresarial, respectivamente.

Para la prestación de los servicios financieros se cuenta con fondos de microcrédito, fondos de garantías y fondos de incentivo a la capitalización. Los primeros son recursos directamente del programa, ejecutados a través de cooperativas financieras regionales, organizaciones no gubernamentales financieras, fondos rotatorios comunitarios de ahorro y crédito y empresas privadas con experiencia en la administración de fondos de crédito. El objetivo principal de este tipo de fondos apunta a la financiación de las necesidades de crédito de los microempresarios, de tal manera que cuenten con los recursos para el desarrollo, la operación y la comercialización de su actividad empresarial, en condiciones crediticias acordes con sus condiciones socioeconómicas.



Los fondos de garantías buscan responder a uno de los principales problemas encontrados en los diagnósticos del FIDA: la falta de garantías para asumir responsabilidades crediticias, por lo cual el PADEMER previó el aporte de recursos para la capitalización de fondos de garantías nacionales y regionales, de tal manera que los microempresarios cuenten con el respaldo necesario.

Finalmente, los fondos de incentivos a la capitalización de microempresas rurales buscan incentivar la capitalización —pues ésta es uno de los objetivos centrales del programa—, estimulando un manejo adecuado del crédito y propiciando su desarrollo tecnológico —visto éste principalmente como la inversión en compra de maquinaria y equipo de producción—.

Por otra parte, los servicios tecnológicos brindados por el programa han tenido una mayor penetración en los procesos de fortalecimiento empresarial de los sectores rurales, por cuanto responden directamente a las principales necesidades de los microempresarios rurales, así como a los procesos de capacitación básica, asesoría o asistencia técnica. Estos servicios se han enfocado en cuatro componentes particulares: (i) el de gestión empresarial, cuyo fin es fortalecer las competencias empresariales básicas que fomentan las destrezas propias del manejo de una empresa; (ii) el de desarrollo productivo, que apunta a los procesos de modernización tecnológica y la diversificación productiva de la línea de producción principal de las microempresas rurales; (iii) el de mercadeo y comercialización, diseñado para atender una de las falacias más grandes de los productores rurales y se enfoca en los aspectos comerciales básicos: la identificación de mercados potenciales, las estrategias de negociación, el desarrollo y posicionamiento de marcas y productos y el licenciamiento mercantil de los productos, entre otros aspectos, y (iv), el de desarrollo organizativo y empresarial, que asesora a las microempresas en la estandarización de calidad, precios, presentación y volúmenes de producción, otorgándoles mayores márgenes de negociación con el mercado.

## PADEMER como un modelo de políticas públicas

El PADEMER está fundamentado en un principio básico: el empleo se promueve con base en el fortalecimiento de las capacidades empresariales de la microempresa rural y su incremento es la estrategia fundamental para reducir la pobreza y aumentar el ingreso rural. Este principio estructura un programa que se ha constituido en un modelo de aplicación de políticas públicas, centrado en un desarrollo institucional descentralizado, articulado por sinergias entre diferentes actores locales, públicos y privados. El programa, entonces, busca la validación de un enfoque de acceso a factores productivos financieros y tecnológicos a través de la red de ejecutores y de las organizaciones de los microempresarios, con el propósito de crear un modelo de gestión de política pública que se pueda integrar a las estrategias de microempresas del país y que esté orientado al desarrollo de emprendimientos económicos, productivos y comerciales.

En este sentido, los principios orientadores del PADEMER buscan posicionar al empresariado rural como agente de interlocución comercial en Colombia, brindándole un espacio de reconocimiento dentro de las dinámicas productivas del país y privilegiando la consolidación de economías de pequeña empresa, como un espacio de enorme potencial generador de oportunidades laborales, riqueza, productividad y democracia económica. Las características fundamentales del

Programa —apoyado en un fondo concursable que privilegia las decisiones de los beneficiarios en su orientación general— manifiestan una nueva cultura de relacionamiento entre lo público y lo privado, con instrumentos de control social, cooperación y participación.

El PADEMÉR se constituyó, entonces, desde sus bases de operación y gestión, en uno de los primeros programas que define los instrumentos de política a partir de las lecciones aprendidas, desde abajo, desde los actores locales y sus relaciones con los diferentes ámbitos públicos y privados. Esta orientación de política de demanda abre las puertas a una gestión más descentralizada, que supera los tradicionales programas basados en decisiones centrales, de énfasis agrícola y con sentido compensatorio.

El elemento central de orientación política de las acciones del PADEMÉR está dirigido a que sus impactos se refieran a la transformación de las condiciones de operación económica y productiva de las microempresas rurales, incorporándolas a las dinámicas económicas del desarrollo de mercados. De esta forma, los impactos esperados se miden en términos de la sostenibilidad de las transformaciones inducidas en los beneficiarios y en la reproducibilidad de sus experiencias.

El PADEMÉR ha constituido una estrategia de inclusión que, junto a la construcción de una política pública, ha promovido la organización, el fortalecimiento técnico y financiero y la inserción exitosa de los pequeños empresarios rurales en las oportunidades y exigencias de los mercados, en una estructura que propone sustituir mecanismos de asignación, focalización e identificación de beneficiarios de los proyectos por sistemas de concurso y concurrencia. Aquí, la elegibilidad de beneficiarios define una forma novedosa de integración de sus iniciativas locales, comunitarias y empresariales, y en un laboratorio de desarrollo microempresarial que, como estrategia, partió de la necesidad de construir un modelo de intervención que permitiera superar las restricciones y debilidades que programas previos tuvieron en el mismo objetivo. Por ello el PADEMÉR se concibió como un espacio de experimentación, de construcción y de apoyo directo a las organizaciones empresariales y a las autoridades públicas con el propósito de abrir espacio a una nueva política pública.

Más allá de sus propios objetivos, el Programa complementa las estrategias generales y otras estrategias de intervención, al compartir fundamentos de política, particularmente en relación con el rol estratégico del desarrollo rural, con el mercado como escenario de desarrollo y con el Estado, en un sentido comunitario. El desarrollo y la paz están condicionados por la capacidad que tengamos de lograr una economía floreciente, equidad, convivencia y sostenibilidad en el campo, en sus empresas y sus comunidades.

Un factor determinante de las posibilidades de lograr que la economía opere como un elemento crítico del desarrollo es el reconocimiento de la eficiencia económica de las actividades productivas y laborales, reconocimiento que surge de la expansión y consolidación de las instituciones del mercado. Adicionalmente, los fundamentos de política pasan por el reconocimiento de la evolución necesaria de las políticas, desde la omnipresencia pública hasta la autonomía, fortaleciendo una relación entre el Estado y la sociedad, fundada en la cooperación, la participación y la autogestión.

## Metas cumplidas y desafíos de gestión

La metodología de prestación de servicios financieros y tecnológicos del PADEMÉR se desarrolla desde el apoyo a proyectos presentados por los microempresarios rurales, la mayoría de ellos de duración entre dos y tres años, en promedio. Esta metodología ha permitido cubrir cerca de 13.000 microempresas, poco más de 43.000 empleos, en los 10 años del programa, y con ello se ha construido un modelo de experiencias reproducibles sobre la inclusión de los microempresarios en las dinámicas económicas nacionales y regionales.

La inversión alcanzó la suma de 34 mil millones de pesos, de los cuales 10 mil correspondieron a recursos para la creación de fondos de microfinanciamiento. Éstos lograron atraer cerca de 16 mil millones de cofinanciación por parte de los microempresarios, para un total de gestión e inversión de cerca de 50 mil millones de pesos en 202 proyectos. Esto implica la inversión de menos de 800 mil pesos por microempresa y 230 mil por empleo, lo que en estándares internacionales significa un programa de enorme eficiencia, ya que la inversión ha sido de poco más de 340 dólares por microempresa y poco más de 100 dólares por empleo.

Uno de los objetivos centrales del PADEMÉR es aumentar los ingresos y el empleo en las zonas de ejecución del proyecto, con equidad de género y preservación del medio ambiente. Las metas cumplidas dan cuenta de un importante aumento (cerca del 71%) en los ingresos familiares relacionados con la actividad productiva apoyada por el Programa, particularmente en los ingresos de las mujeres atendidas (aumento del 56%). Son muchas las microempresas que siguen aplicando tecnologías limpias, producto de la atención del Programa. De las que se encuentran en Fase II, el 62% cuentan con estas tecnologías; de las de la Fase III, el 80%, y de las de la Fase IV, el 100%.

Se han dado importantes avances en relación con los servicios tecnológicos y no financieros, particularmente al posibilitar el crecimiento de la microempresa rural en términos comerciales, productivos, empresariales y económicos, y facilitar su fortalecimiento integral. De las 13.019 microempresas rurales atendidas, el 82% de las de Fase II aumentaron sus ventas, y el 20% sus activos; el 97% de las que se encuentran en la Fase III aumentaron sus ventas, y el 31% sus activos, y de las microempresas de la Fase IV, el 100% presentaron un aumento sustantivo en sus ventas, y el 63% sus activos.

Hay también importantes avances en cuanto al valor agregado generado a la producción por parte de las asociaciones atendidas en las fases II, III y IV. De las 101 asociaciones atendidas de la Fase II, el 89% generaron valor agregado a su producción; de las 45 asociaciones atendidas de la Fase III, el 71%, y de las 13 asociaciones atendidas de la Fase IV, el 62%.

Cerca del 27% de las microempresas atendidas en Fase II diversificaron su producción, ya sea con uno o hasta tres productos nuevos; de igual manera lo hicieron el 23% de las atendidas en Fase III, y el 75% de las de Fase IV, lo que permite ver que la diversificación productiva ha sido un objetivo central y una meta que el PADEMÉR ha buscado fomentar en las microempresas rurales.

La integralidad de los apoyos del PADEMÉR ha permitido, además, que se generen más e importantes alianzas comerciales entre diferentes actores del territorio, así como una mayor organización operativa y administrativa en el interior de las microempresas, que ahora cuentan en menor

o mayor medida con servicios a sus asociados, y procesos de rendición de cuentas, manejo de registros básicos de costos, ventas y producción.

El PADEMÉR ha propiciado el desarrollo del microcrédito rural como un nuevo servicio de las instituciones financieras a la población rural. Doce operadores financieros incursionaron en el mercado de microcrédito rural, de los cuales 9 operan actualmente en el Programa de Microfinanzas Rurales administrado por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO) y ejecutan 9 fondos de microcrédito desde enero de 2006 bajo la dirección de la Gerencia de Programas Especiales, y funciona con el apoyo de toda su institucionalidad, lo que ha permitido ampliar las posibilidades de crédito para las microempresas rurales.

Uno de los logros más significativos ha sido el gran número de mujeres beneficiadas por el programa. Entre ellas, cerca del 58% son cabezas de familia y más de 5.000 mujeres microempresarias rurales acceden a microcréditos rurales. Durante su ejecución, el PADEMÉR ha puesto en marcha 12 fondos de microcrédito rural, por un valor de 10.300 millones de pesos, operados por entidades especializadas en microcrédito, los cuales han beneficiado a 9.602 familias rurales pertenecientes al Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN) 1 y 2 con pequeños créditos por un valor promedio de 1.700.000 pesos.

Otro campo de logros importantes, que representan grandes desafíos para la gestión de las entidades públicas, es el referido al modelo de intervención propuesto por el PADEMÉR. Éste ha propiciado el desarrollo, la calificación y la dinamización del mercado de oferentes de servicios para el sector microempresarial rural, al conseguir que cerca de 148 organizaciones de productores y microempresarios contraten servicios tecnológicos y que más de 12 operadores financieros apliquen la tecnología del microcrédito rural. El reto de generar lineamientos de política pública que sean aplicados de manera general a la gestión estatal ha tenido un gran primer avance con el documento del Consejo Nacional de Política Económica Social (CONPES) 3426 de 2006, que utilizó para su formulación las experiencias y lecciones aprendidas del PADEMÉR.

El gran desafío que parte de la sistematización de experiencias va a permitir generar lineamientos de políticas más integrales y acordes con las realidades nacionales, como ha sido el caso del documento *Microempresa rural: una opción de vida económica política y social*; la sistematización en las actividades productivas de la agroindustria panelera, de la minicadena de la sericultura y de los servicios a la cadena del arroz; la sistematización de los fondos rotatorios; las lecciones aprendidas del modelo PADEMÉR; así como la evaluación de impacto de una muestra de proyectos del programa. Adicionalmente, se han presentado mejoramientos con los operadores financieros, a través de la relación recíproca con el microcrédito, tal como se empezó con el *Mapa de talentos*, que recopila 250 ofertas de prestación de servicios tecnológicos y algunas iniciativas como la Ruta de Aprendizaje, el Foro de Intercambio, asesorías directas de expertos en microcrédito rural y el Diplomado en Microcrédito, del Banco Mundial.

De conformidad con el Contrato de Préstamo 426-CO, suscrito entre el FIDA y el Gobierno colombiano, las actividades del PADEMÉR finalizaron el 31 de diciembre de 2006. El proyecto alcanzó aproximadamente un 90% de ejecución financiera y un total de 29.798 microempresarios atendidos, organizados en torno a 13.019 microempresas.



# La gestión empresarial

---

El objeto de la política de desarrollo de la microempresa es el pequeño emprendimiento productivo, como una organización económica con una naturaleza específica, que ha implicado la formulación de una política pública que responde a las particulares condiciones y atributos de este agente económico. Uno de las más importantes lecciones que deja el PADEMÉR, como instrumento de esta política, es la necesidad de entender que la capacidad de gestión empresarial debe ser el centro de atención, y no la población que desempeña este tipo de actividades. Esto significa que el foco de atención no es el de una población pobre de pequeños productores, sino la empresa en sí misma, su entorno, su organización, sus dinámicas y sus encadenamientos.

El Programa ha logrado una cobertura importante de unidades productivas, en las cuales se han logrado verificar incrementos en los diferentes indicadores de remuneración a la mano de obra que absorben. Esto último se ve reflejado en un incremento cercano al 72% de las familias de los trabajadores involucrados, con un especial efecto en las mujeres rurales, entre las cuales se registra un incremento de sus ingresos en una proporción cercana al 56%. Estos indicadores muestran el efecto redistributivo de la focalización en la microempresa rural.

Esto ha sido resultado de una estrategia de incremento de la productividad y eficiencia de la empresa y de su gestión empresarial. La evolución de las características del Programa indica que hay un cambio sustantivo en la gestión empresarial, tal como se registra en los indicadores de adopción de procesos de modernización de la gestión, como producto de los aprendizajes obtenidos en la gestión del PADEMÉR mismo. Esto se evidencia en el hecho de que de las microempresas atendidas en los primeros años se logró que el 43% manejen registros básicos de costos; el 25%, registros básicos de ventas, y el 67%, registros básicos de producción. En los años intermedios del Programa, estas cifras llegaron a 57%, 41% y 79%, y en la última parte a 63%, 67% y 67%, respectivamente.

Este tipo de avances en la gestión empresarial reflejan un mayor conocimiento de las microempresas, de su naturaleza y de su gestión. Es el producto de un proceso de sistematización, gestión compartida y participativa y de reflexión sobre la naturaleza de la microempresa. El PADEMÉR deja lecciones de enorme importancia para mejorar el entendimiento de las condiciones y particularidades de la microempresa rural, al romper, en muchos casos, con preconceptos fuertemente arraigados. Dado que la estrategia general que subyace a la política que inspiró el Proyecto, parte de la necesidad de detectar las barreras y limitaciones que los pequeños productores enfrentan en su inserción a las dinámicas de reactivación y modernización económica, estos conocimientos adquiridos por medio de la experiencia, la sistematización y la reflexión constituyen una base clave para la com-

prensión de la naturaleza del objeto de la política y para la definición de criterios más realistas en una política más pragmática.

A continuación se presentan algunos de estos aprendizajes y se resaltan las características de la microempresa rural, de la gestión empresarial y de las condiciones que la hacen una de las opciones más importantes de política económica y de empleo en el medio rural.

## Unidad de producción microempresarial

Una de las lecciones que se desprende de la estrategia microempresarial del PADEMÉR está relacionada con uno de los hitos del desarrollo rural y de la tradicional dualidad de productores viables y no viables. Durante décadas se han tratado de establecer políticas y programas de corte compensatorio, que tratan de proveer asistencia a aquellas unidades productivas que no cuentan con formalidad empresarial. En el mundo rural priman este tipo de productores, que constituyen el foco del programa de microempresas, por lo cual su entendimiento cabal, la identificación de sus motivaciones e incentivos, así como la naturaleza de su racionalidad económica son base de las estrategias para su promoción y apoyo. Una de las más intensas discusiones.

Más allá de las definiciones operativas de la pequeña producción y la microempresa, es importante destacar un hecho económico que caracteriza a estas unidades económicas, basado en la naturaleza familiar de su composición. En la economía urbana, normalmente la unidad de consumo es el hogar, pero las unidades de producción se formalizan y se alejan de este sentido familiar. En el espacio rural, la pequeña unidad de producción y la unidad de consumo giran alrededor de la familia, desde la cual se establecen patrones particulares que muchas veces les imprimen una estructura de economía de subsistencia.

Las políticas para la economía rural se han visto frente a un dilema de dualidad económica, que ha marcado su carácter de políticas basadas en la competitividad y eficiencia económica, por un lado, y las asistenciales y compensatorias, por el otro. Esto es particularmente cierto para la producción agropecuaria y ha significado un obstáculo para la eficacia y el impacto de políticas. En la base de este problema se encuentra la preocupación sobre la real viabilidad de las economías basadas en estructuras familiares, que dominan en la pequeña producción agropecuaria. La política de desarrollo de la microempresa rural se sustenta en la convicción de que la pequeña producción familiar sí puede ser eficiente en los escenarios de mercados competitivos y eficientes.

Los microempresarios cuentan con una importante participación de los diferentes miembros de la familia en las labores y actividades productivas, comerciales y de administración del negocio, y por esta vía extienden el factor generador de empleo, aun cuando éste se realiza en condiciones de alta informalidad. En escenarios de restricción o limitaciones de demanda laboral, ese hecho actúa a favor de estructuras que se aproximan a la agricultura familiar. Sin embargo, este mismo hecho tiene influencias negativas en los procesos de formalización y de espíritu empresarial, lo cual tampoco permite desconocer su capacidad de adaptación y sostenibilidad.

A lo largo de este texto se pretenden mostrar los factores que pueden hacer posible que esta economía rural, se inserte exitosamente en las economías que predominan en los mercados de

bienes agroindustriales y agroalimentarios, pero también en la diversificación de los pequeños productores en sectores no agrícolas.

## Integración de la microempresa al espacio económico

La microempresa rural muestra vínculos competitivos y complementarios a la estructura empresarial, que incluye a las grandes y medianas empresas, así como a otros agentes económicos de la cadena productiva. La microempresa, lejos de lo que aparenta y a pesar de sus propias restricciones, es funcional con las cadenas productivas.

El espacio económico rural está conformado por mercados de factores productivos y de bienes y servicios, que se interconectan en estructuras complementarias, de las cuales forman parte las microempresas rurales. Uno de los más caracterizados mercados es el laboral, en el cual se sustenta una buena parte de las razones de eficiencia y competitividad de las empresas rurales grandes y medianas. Pues bien, este mercado laboral está conformado por una oferta que se comparte entre las empresas que concurren en un espacio rural. Sus costos y sus condiciones de contratación están determinados en forma importante por la existencia de opciones complementarias de ingreso de los trabajadores, siempre relacionadas con pequeños emprendimientos o procesos productivos, en muchos casos de subsistencia. De alguna forma, estas unidades productivas determinan el salario que se establece en las grandes empresas rurales.

Sin embargo, este no es el único componente de integración en la economía rural. La producción de componentes fundamentales de la cadena de valor de muchas de las industrias rurales prósperas, competitivas y eficientes, se alimenta de la producción de pequeñas unidades productivas que producen insumos clave en condiciones que determinan la competitividad de la cadena en su conjunto. Las desiguales condiciones de negociación a lo largo de la cadena determinan inequitativas remuneraciones a cada uno de los componentes, pero esto no resta importancia a la participación de estas pequeñas unidades. Son muchos los subsectores que, vistos como cadena integral, son eficientes y competitivos, pero que dependen de la producción de múltiples unidades productivas microempresariales que se constituyen en eslabones básicos de la cadena, sin los cuales es inexplicable su operación y funcionamiento.

No obstante, hay enormes barreras en una integración equitativa y eficiente, en detrimento de las condiciones de eficiencia de este eslabón de pequeños productores. Las estrategias de alianzas productivas y de cadenas de valor parten esencialmente de este principio, en el cual se trata de mejorar las condiciones de cada uno de los agentes involucrados, buscando mejorar las condiciones de eficiencia de los más débiles, a través de mejorar la distribución de los beneficios de la competitividad de la cadena.

En síntesis, el hecho de que las microempresas familiares rurales tengan condiciones de precariedad, no las excluye de ser factores determinantes del éxito de cadenas importantísimas dentro de la economía rural. Por ello, el propósito de una estrategia de desarrollo de la microempresa, como es el Padamer, no se limita a efectos en los ingresos de los productores pequeños, sino que se constituye en un componente de significativa relevancia en una estrategia de reactivación económica y de competitividad estructural de la economía rural, conformada por cadenas que incluyen grandes y pequeños productores.



## Espíritu empresarial

La experiencia del Pademer indica que la formulación de emprendimientos productivos por parte de los pequeños empresarios rurales, tiene un comportamiento empresarial basado en su propia iniciativa, en una inclinación natural a asumir riesgo y una voluntad manifiesta a innovar. Los pequeños productores están permanentemente enfrentados a un escenario empresarial donde deben tomar decisiones que comprometen su inversión, por pequeña que esta sea. Así mismo, comprometen su permanencia en el mercado, al demostrar una enorme capacidad de adaptación a condiciones, frecuentemente, de enorme desventaja.

Estas son las cualidades básicas sobre las cuales se construye el empresariado, y se encuentran presentes en las microempresas rurales. Este aspecto es clave en la comprensión de las posibilidades reales de la pequeña empresa rural. Un ejemplo de esta importancia se desprende de las acciones que ha apoyado el Pademer, en las cuales se ha visto claro que es posible dotar a pequeños empresarios de las condiciones adecuadas para ejercer su actividad productiva, pero no es posible crearles las condiciones de iniciativa y riesgo que caracterizan a un empresario, grande o pequeño. Proveer servicios en áreas tecnológicas o financieras parte de la existencia de una idea de negocio y una disposición a tomar el riesgo de emprenderlo. Esto es precisamente lo que aportan con claridad los pequeños empresarios, quienes, a pesar de los magros resultados, se mantienen en la actividad e impulsan nuevos emprendimientos.

Este aspecto no es trivial en el momento de establecer políticas para el desarrollo de microempresas rurales. La experiencia del PADEMÉR muestra con claridad: (i) que el espíritu empresarial está presente en los pequeños productores; (ii) que este espíritu no es fácil de crear donde no existe y (iii) que este espíritu es condición necesaria, pero no suficiente para el éxito de una economía de pequeños emprendimientos, dado que sin condiciones adecuadas de acceso, nunca se podrá traducir en economía eficiente este espíritu emprendedor. A complementar estos aspectos ausentes y a corregir las barreras existentes se han orientado las acciones estratégicas del PADEMÉR.

### Limitantes de acceso a mercados de factores

No obstante este potencial empresarial, el pequeño empresario se encuentra sometido a significativas barreras de acceso a activos productivos, entre los cuales se destacan la tecnología y el financiamiento. Las capacidades empresariales se ven limitadas debido a la escasa disponibilidad de opciones tecnológicas adecuadas a sus propios requerimientos; además, al mismo tiempo, la oferta de servicios financieros padece de una enorme inflexibilidad y pobre adecuación a las condiciones propias de la demanda particular de la microempresa rural. Existen limitaciones que nacen de la precaria dotación inicial de los empresarios cuando quieren entrar en circuitos comerciales y económicos, restricciones que tienen su origen en imperfecciones de los mercados de factores, entre los cuales están desde la concentración improductiva de la tierra hasta las barreras institucionales al financiamiento. En este marco de acceso a factores, el PADEMÉR ha dejado una lección clara sobre el significativo papel del conocimiento, como factor determinante de la realización de la empresa rural.

Estas barreras no son limitaciones de la demanda —como frecuentemente se interpreta—, sino que son graves restricciones institucionales de una oferta sometida a distorsiones, imperfecciones de

mercado y vacíos en la regulación. La demanda está presente allí donde existen emprendimientos e iniciativas de negocios; sin embargo, hay una pobre respuesta de los mercados de factores. El PADEMER muestra que cuando se superan problemas de oferta de factores productivos, como lo ha hecho con servicios tecnológicos o con crédito, se generan dinámicas productivas y empresariales que superan las limitaciones estructurales que ponen en riesgo la viabilidad de la empresa rural. Puede afirmarse, sobre la base de la experiencia del Programa, que la viabilidad de las pequeñas empresas rurales depende más del acceso a factores que de la potencialidad empresarial de los pequeños productores.

## Factores productivos para el desarrollo empresarial

La microempresa rural es una realidad económica basada en la existencia de empresarios en disposición de gestionarla —esto es en lo que hemos venido insistiendo—. Sin embargo, para que sea viable y eficiente requiere superar las principales restricciones que la afectan. Las imperfecciones en los mercados de factores productivos en el mundo rural, destacadas arriba, conducen a la existencia de un enorme derroche de energía empresarial, dado que las asignaciones de recursos se hacen altamente ineficientes.

En su concepción original, se definieron dos áreas específicas de intervención, consecuencia de esta misma visión. En la interpretación de las limitaciones y barreras que enfrenta la microempresa rural, se dio prioridad a los requerimientos tecnológicos y financieros de los emprendimientos empresariales. Esto, como reconocimiento de las barreras de acceso y entrada que tienen los pequeños empresarios a estos dos factores productivos. En cuanto a la tecnología, se parte de la necesidad de crear capacidades a los empresarios rurales en dos dimensiones. La primera, en cuanto a los conocimientos e instrumentos para la gestión empresarial, administrativa, financiera, gerencial y de planeamiento comercial. La segunda, en cuanto a la tecnología productiva.

La otra área en la cual las pequeñas empresas enfrentan fuertes limitaciones es en el acceso a crédito y capitalización, que se expresa en las enormes barreras de ingreso que tienen estos empresarios a los sistemas formales financieros. La realidad muestra que las condiciones de manejo de los recursos financieros son altamente restrictivas, ineficientes, costosas y excluyentes.

De esta forma, el PADEMER se construyó sobre dos estrategias y componentes básicos, que responden a las barreras más importantes de cualquier empresario, pero que en el caso de los pequeños, requiere estrategias focalizadas y adecuadas. Una para permitir el acceso a servicios tecnológicos y otra para facilitar el acceso a servicios financieros.

## Viabilidad de la pequeña empresa rural

En la fundamentación del PADEMER se concibió a la microempresa rural como unidades empresariales y agentes económicos con viabilidad en el mundo competido de los mercados. Es el reconocimiento de su potencialidad como estrategia de desarrollo económico, de integración social y de fortalecimiento de las organizaciones comunitarias. No es trivial este punto de partida, toda vez que rompe con la idea dominante de que la vulnerabilidad de estas empresas determina su inviabilidad.

De esta forma, el Programa se ha establecido como una lección de política pública que permite crear expectativas plausibles en un escenario de urgente incorporación de los pequeños productores del mundo rural a las estrategias macro de reactivación económica y competitividad que se requieren en un escenario de apertura económica, especialmente con la puesta en marcha de los acuerdos comerciales que nacen de los tratados de libre comercio que ha suscrito el país.

### Arreglos empresariales de la microempresa rural

La experiencia de trabajo con las microempresas rurales, en el marco del PADEMÉR, permite identificar una clara racionalidad económica de los pequeños empresarios en procesos de integración productiva a través de la asociatividad. El tamaño de la unidad productiva es un factor crítico en el análisis de los cambios esperados en la productividad de la microempresa rural. La experiencia acumulada por el PADEMÉR en este campo, indica que los microempresarios favorecen su preferencia y confianza en la unidad productiva pequeña y que mantienen su propiedad y gerencia privada e individual, frente a modelos cooperativos. Esto implica el hecho de que se favorece la empresa privada como un valor de la empresarialidad rural.

Sin embargo, proponen y gestionan estrategias de asociación, de creación de grupos de socios, en organizaciones de tipo corporativista, no necesariamente en creación de empresas que los integren y absorban. Esta estrategia permite que conjuntamente grupos de microempresarios gestionen componentes críticos de sus requerimientos empresariales, sin condicionar su independencia como empresarios independientes.

El PADEMÉR ha desarrollado una estrategia que permite la diferenciación de acciones que van al fortalecimiento de la empresa individual y acciones que buscan el fortalecimiento de sus organizaciones. Por un lado, se busca robustecer la empresa individualmente considerada, apoyando el espíritu empresarial privado, la iniciativa individual de los microempresarios, la necesidad de logro en rentabilidad privada, la vigorización de la capacidad individual, la propiedad y la iniciativa. Al tiempo, se ha puesto gran interés en las diversas formas de organización de los empresarios rurales, sus asociaciones, sus estrategias de cooperación y sus estructuras de liderazgo. La experiencia muestra que la combinación del fortalecimiento e incentivo a la iniciativa privada y el estímulo a la búsqueda de economías de escala en eslabones de la cadena, por medio de la asociación, tiene altos rendimientos en eficiencia y competitividad.

### Microempresa con altos coeficientes de empleo

La microempresa es el tipo de establecimiento que más empleo ocupa en el país, pues es responsable de un 66% del total del empleo nacional, y de cerca del 75% en el sector rural. En esencia, esto se debe al hecho de que las pequeñas explotaciones tienen como base la disponibilidad de mano de obra, en la mayoría de casos de tipo familiar. Sin embargo, la productividad del trabajo en esta estructura productiva está muy por abajo del promedio nacional, ya que representa el 18% del producto interno bruto (PIB) urbano.

Esto implica un enorme desafío de política pública, ya que la existencia de más de 4 millones de puestos de trabajo rurales, depende del comportamiento y la capacidad de inclusión de las microempresas en dinámicas económicas de mayor rentabilidad. Incrementos en la productividad de la microempresa rural generan enormes impactos en la calidad del empleo y en los ingresos.

No obstante, uno de los más importantes aspectos que se debe tener en consideración es el hecho de que siendo la microempresa un generador de empleo, el efecto de los incrementos en rentabilidad redundará en un impacto muy alto en la estructura de la distribución del ingreso, ya que es un modelo empresarial que claramente transfiere el crecimiento económico en beneficio social, en una proporción nunca igualable con las estructuras de grandes empresas.

### La microempresa como estrategia de generación de empleo

El empleo sigue siendo la estrategia básica de superación de la pobreza; pero este no nace exclusivamente de la dinamización de la gran economía rural. Las pequeñas explotaciones son responsables de la mayor parte del empleo rural, pero en las condiciones actuales éste poco contribuye a la mitigación de la pobreza, particularmente por la baja productividad que demuestra.

La estrategia de empleo por la vía de la microempresa se centra en la búsqueda de que los incrementos de productividad de la economía rural tengan una retribución de sus beneficios en la mano de obra, lo cual es típico de estructuras empresariales pequeñas, donde los propietarios-empresarios son trabajadores del emprendimiento, que unen las mayores productividades de capital y trabajo en un beneficio que se distribuye en forma mucho más amplia: se refleja en los ingresos de los pobladores rurales. Tal definición está íntimamente ligada con la idea de que la microempresa ofrece la posibilidad de que los incrementos en productividad, se traduzcan en incrementos a los ingresos reales de la familia rural, en contraste con otras estructuras de producción de la grande empresa.

Sobre esta convicción, el PADEMÉR definió su meta de reducir la pobreza por la vía de la generación y cualificación del empleo rural, tomando como base el reconocimiento y fortalecimiento de la capacidad empresarial de las pequeñas unidades productivas rurales, y su evidente capacidad de absorber mano de obra. Los resultados de las evaluaciones realizadas a los proyectos del Proyecto, indican que los incrementos en los ingresos de los microempresarios han estado acompañados por mejoramiento de las condiciones del empleo, estabilidad y generación de efectos indirectos en los mercados laborales en las áreas de influencia de las microempresas.

Esto dio sustento a la orientación general del proyecto hacia la mejora de la productividad de las microempresas, como presupuesto de un incremento de su rentabilidad y de sus condiciones de competitividad.

### Visión estratégica empresarial

Un hallazgo destacable de la exploración de las experiencias de los emprendimientos microempresariales cubiertos por la acción del PADEMÉR, es el reconocimiento que ejecutores y microempresarios hacen de los logros, en cuanto a las capacidades de pensamiento estratégico que se alcanzan a través de los procesos de fortalecimiento. Esto implica un refuerzo de las capacidades empresariales en las cuales se basa la estrategia general.

En el acceso a mercados dinámicos, con enormes desafíos y oportunidades, se hace determinante la capacidad para prever las condiciones del entorno y adelantarse a los cambios en sus condiciones. Este es, sin duda, uno de los factores definitivos de las vías que van a ser desarrolladas para

el logro de procesos de reconversión productiva como un fundamento de la competitividad de la microempresa rural y, de paso, de la competitividad general de la economía rural.

Más allá de la incorporación de tecnologías administrativas y gerenciales y de técnicas productivas, un pensamiento estratégico de largo plazo emerge en las asociaciones y empresas rurales. Estas capacidades estratégicas pueden ser interpretadas como el verdadero factor de sostenibilidad, reproducibilidad y crecimiento de la experiencia de fortalecimiento empresarial rural. Una lógica atractiva y esperanzadora indica que la gestión de un conocimiento estratégico en las organizaciones rurales, puede llegar a hacer la diferencia entre estrategias tradicionales de mínima sostenibilidad en el tiempo, particularmente al finalizar los programas públicos, y una estrategia que tenga un efecto multiplicador y repetible.

### Gestión del conocimiento empresarial

Uno de los más importantes desafíos de un programa de apoyo a microempresarios es la definición de esquemas pedagógicos, didácticos y comunicacionales en la cadena institucional que interviene en el proceso. Los microempresarios presentan demandas muy cualificadas de capacitación y formación. Sus singularidades constituyen un reto mayor para las tradicionales técnicas de talleres y cursos de formación.

Las modalidades de implementación de los proyectos más las acciones de apoyo y acompañamiento, han presionado para que el PADEMÉR avance hacia una lógica de desarrollo de capacidades, que supere la tradicional técnica de capacitación e instrucción que caracterizó estrategias de extensión en el pasado.

La gestión misma es la mejor alternativa de formación de capacidades, así lo ha demostrado el trabajo del PADEMÉR, donde la estrategia de formación está acompañada por procesos productivos y de desarrollo institucional concretos. Sin embargo, esto requiere mayor flexibilidad por parte del Proyecto mismo y mayor imaginación por parte de los operadores. Los microempresarios demandan en forma contundente un sentido pragmático de la formación, altísima aplicabilidad y formación en la acción, y entienden que las capacidades no se generan y desarrollan en el corto plazo, ya que se conforman a partir de : los conocimientos, habilidades y vocaciones de los pequeños empresarios, formados en años de experiencia previa, como punto de partida y ; el valor agregado aportado por la contextualización y formación de nuevas habilidades en procesos de capacitación, propiamente dichos, y la aplicación real en la gestión de la empresa rural. Esto constituye un proceso, una cadena que debe ser entendida en su integridad, en sus retroalimentaciones y en la perspectiva del largo plazo.

### Diversidad y heterogeneidad de la microempresa rural

La microempresa rural presenta una gran diversidad, en términos sectoriales, de conformación, de posición competitiva, de capitalización y de desarrollo tecnológico. Por ello las estrategias de intervención y de formación de capacidades no pueden ser homogéneas y deben reconocer, desde su inicio, estas características particulares.

Los emprendimientos que han sido objeto de trabajo del PADEMÉR varían enormemente y significan un gran desafío para la definición de estrategias de aproximación, de contenidos de apoyo en servicios tecnológicos y en el tratamiento de los aspectos organizacionales. La heterogeneidad de las microempresas permite establecer algunos criterios de diferenciación.

Una de las diferenciaciones más críticas, al momento de emprender una acción de facilitación, es su capacidad organizativa y los antecedentes de formación empresarial, entre las que se cuentan las intervenciones previas que políticas públicas o iniciativas privadas han tenido sobre su estructura y sus organizaciones. Esto conduce a que los programas de microempresa deban considerar los enlaces con otras estrategias y su complementariedad, posible coordinación e, incluso, subsidiaridad.

Otra tipología de las pequeñas empresas proviene del sector en el cual se desempeñan. Por un lado, está el tema de si se consideran o no microempresas aquellas que están dedicadas al sector agropecuario, en actividades primarias. El PADEMÉR ha asignado prioridad a emprendimientos de valor agregado, de transformación o de comercialización, menos que a la producción primaria. Esto no ha implicado la exclusión de los pequeños productores agrícolas primarios, quienes han tenido una importante participación; sin embargo, en estos casos los proyectos apoyados han sido de generación de valor agregado en actividades complementarias de la cadena, lo que significa que la naturaleza es no agropecuaria, aun cuando se base en productores que realizan actividades en este sector. Por otro lado, se presentan los productores que definitivamente se encuentran en sectores que no tienen vínculo directo con la agricultura, particularmente artesanías, agroindustrias, turismo rural o servicios. En este campo, el PADEMÉR ha marcado un importante avance en el apoyo a una economía rural más diversificada y con enormes potenciales de generación de empleo e ingreso.

El PADEMÉR también ha develado una diversidad de productores, en cuanto a sus propias capacidades de inserción en los mercados y cadenas de valor. Este punto puede considerarse como uno de los mayores aportes del Programa, ya que logró demostrar que no es válida la idea que impera, según la cual existe un grupo amplio de pequeños productores que son inviables para la economía rural moderna. Es cierto que los requisitos —y especialmente los procesos para la formulación de los proyectos— implicaron, en sí mismos, barreras de entrada; sin embargo, procesos de acompañamiento adecuados permitieron que muy pequeños productores, que según los criterios tradicionales estaban declarados como inviables, pudieron ingresar con éxito en procesos modernos de integración económica.

Se puede concluir que la experiencia nos muestra que las tipologías de productores, usadas por muchos programas y políticas, que determinan la imposibilidad de incluir a los más pequeños en procesos de reactivación económica o de competitividad, por vulnerabilidad e inviabilidad, carecen de sustento real.

El desarrollo de las estrategias de aplicación de los proyectos del PADEMÉR ha mostrado la importancia de esta diversidad y las exigencias que le imprimen a las reglas de operación del Programa. Sus modalidades, como se verá más adelante, han ido ajustándose a una de las

tendencias más claras que se visualizan en los procesos de focalización y políticas diferenciadas, que consiste en el privilegio a modelos autónomos de decisión y orientación de los emprendimientos y proyectos.

El PADEMÉR se caracteriza por ser un programa que ha favorecido las iniciativas de los microempresarios, en cuanto a sus objetivos y estrategias, lo cual ha impedido el uso de fórmulas estandarizadas de atención. Cada uno de sus proyectos tiene naturalezas particulares, con grandes diferencias entre ellos, que reflejan las condiciones propias de la alta diversidad. Esto conduce a la identificación de procesos comunes y diferenciadores que permiten optimizar el seguimiento y la efectividad de las intervenciones.

De esta forma, el PADEMÉR se constituye en un ejemplo de políticas que interiorizan la diversidad y la heterogeneidad en modelos de atención diferenciados, basados en un alto grado de autonomía de los ejecutores y beneficiarios que diseñan, formulan y gestionan sus propias soluciones, sin que exista una camisa de fuerza impuesta por un diseño único de proyectos o de modalidades. Todo esto dentro de una estrategia única de apoyo a la microempresa con servicios tecnológicos y financieros.

### Estrategias económicas de inclusión

La política que subyace al PADEMÉR interpreta que la microempresa rural se constituye en un actor clave en una estrategia de combate y superación de la pobreza, por razones propias de sus atributos y posibilidades económicas. El hecho de concebir a la microempresa rural como una estrategia viable económicamente abre la posibilidad de llegar a influir e impactar en las condiciones de vida de millones de pobladores rurales. La presencia de cerca de un millón de explotaciones pequeñas en el mundo rural, su participación en el empleo global y la movilización de recursos territoriales de enorme significado, le atribuyen a la política de microempresa un papel destacado en las estrategias de superación de pobreza rural, por rutas diferentes a las de compensación.

Se asume que la microempresa es un vehículo idóneo y sostenible de inserción de los pobres en las dinámicas económicas que imponen las nuevas estructuras económicas. De esta forma, se cuenta con una estrategia complementaria a las de fomento productivo, basada en sectores de alta competitividad, de empresas consolidadas o con capacidad de serlo, generadoras de empleo y movilizadoras de la inversión rural. Son dos estrategias de competitividad complementarias, que encuentran caminos para un desarrollo incluyente en las lógicas de los encadenamientos productivos.

### Estrategias de desarrollo empresarial no compensatorias

Desde un inicio se optó por una visión, fortalecida a lo largo de la ejecución del proyecto, que parte de reconocer que la microempresa rural no requiere intervenciones asistencialistas, dádivas o acciones compensatorias, ya que cuentan con las bases para lograr un propio y eficiente proceso de incorporación a la economía formal.

Las ideas dominantes de que las estrategias para los pequeños productores se confunden con acciones más relacionadas con una política social y menos con la política económica, que ha conducido incluso a ser vista como una estrategia de transferencia de subsidios a los ingresos de los más pobres, han sido tradicionalmente uno de los principales enemigos de una estrategia consistente y de largo alcance para la inclusión económica de la pequeña empresa en los flujos económicos de los mercados competidos. De ahí que muchas acciones hayan estado marcadas por acciones compensatorias, poco sostenibles y de impactos limitados al ingreso para el consumo.

El PADEMÉR ha establecido un esquema de gestión que se ha caracterizado por ser altamente exigente, en cuanto a las metas empresariales y comerciales de las microempresas apoyadas. No se ha escatimado en cuanto a esfuerzos para la creación de mecanismos que buscan establecer compromisos de los microempresarios, en términos de esfuerzos de inversión y de gestión en los emprendimientos. La lógica imperante ha sido la de otorgar apoyos que complementen los esfuerzos de los pequeños empresarios, de forma que la lógica del Programa se centre en potenciar los aportes de los microempresarios, antes que en la dotación plena de sus requerimientos. Esta estrategia ha conducido a un sentimiento de pertenencia y apropiación por parte de las empresas, bajo el criterio de los empresarios de que ellas representan su propio esfuerzo, donde el PADEMÉR es un facilitador, a diferencia de otros programas que se constituyen en los determinantes de la gestión de la empresa.





# La organización

---

La formación de asociaciones de pequeños productores y el fortalecimiento de sus organizaciones ha sido uno de los más importantes resultados de la experiencia del PADEMÉR en el fortalecimiento de la microempresa rural. El Programa ha destinado una parte sustantiva de sus esfuerzos a solidificar la organización, como un componente clave en el logro de procesos de modernización, reconversión e inserción comercial de los emprendimientos.

La organización ha sido empujada a través de mecanismos que inducen la creación de asociaciones de productores creando dos niveles de intervención del PADEMÉR. La estrategia ha cubierto 308 asociaciones de microempresarios que aglutinan a casi 21 mil de ellos. La estructura de gestión creó una instancia clave de gestión en estas asociaciones, al convertirlas en intermediarias de la política, gestores reales de los procesos de fortalecimiento de la microempresa.

La asociatividad es un aspecto de enorme importancia en la estructura de las estrategias de fortalecimiento, lo cual implica un esfuerzo importante de organización y participación. Este es un eje de conocimiento e innovación que ha inducido el Pademer en las empresas atendidas, lo cual se ve reflejado en importantes resultados de gestión asociativa.

El aprendizaje y la evolución de los logros, en cuanto al fortalecimiento de las asociaciones y su operación en beneficio de los microempresarios, indica que desde las primeras convocatorias de proyectos se fueron logrando altos niveles de compromiso y participación activa de los asociados, desde un 66% en los primeros proyectos hasta un 100% en los últimos apoyados. Esto se ve reflejado, de igual forma, en el incremento de la rendición de cuentas y, por lo tanto, del control social, al registrar que en las primeras asociaciones atendidas se había logrado sólo un 61% de procesos de rendición de cuentas, para llegar al 100% en la fase final del Programa.

Otro campo de claro avance en el PADEMÉR fue el de la posibilidad de generar procesos de planeación y gestión técnica en las asociaciones de productores, reflejado en el hecho de que en las primeras asociaciones atendidas el 35% tenían planes formales de gestión, cifra que llegó al 100% en las asociaciones en las últimas fases.

Los procesos de formalización impulsados por las asociaciones para los microempresarios involucrados se ven reflejados en la afiliación de entidades prestadoras de salud, cifra que evolucionó desde un reducido 2% en los primeros años hasta un 56% en las asociaciones de las últimas fases.

Sin duda, uno de los más destacables logros del PADEMÉR es el haber logrado una alta capacidad de las asociaciones, que se refleja en la selección y contratación directa de servicios tecnológicos y su participación desde un principio en la formulación de los proyectos de apoyo a las microempresas, tanto en los componentes tecnológicos como en los financieros. La evolución en este punto se basó en el aprendizaje acumulado por el Programa, que desde un inicio involucró a las organizaciones en las decisiones de contratación de los servicios de los ejecutores, organizaciones no gubernamentales, y que finalmente se vio traducido en la gestión directa de los procesos de fortalecimiento empresarial; en la última fase llegó a una gestión directa de recursos y procesos de contratación de servicios entre profesionales.

Los logros alcanzados por los procesos de organización de los microempresarios apoyados por el PADEMÉR dejan importantes lecciones, que sirven para entender mejor la naturaleza de las estrategias de organización y el papel de la participación en el desarrollo de los emprendimientos económico-productivos. La creación de mecanismos de organización de microempresarios permitió diversos niveles de gestión de los proyectos, que involucraron diversos tipos de actores de gestión local y que fueron explorados y probados en las diferentes etapas de gestión del Programa.

Sin duda, las asociaciones de microempresarios se constituyen en el componente básico del PADEMÉR, al marcar una estrategia de focalización de las políticas de microempresarios en colectivos microempresariales y no en microempresarios individuales. Este es una de las características básicas de una estrategia que retoma las sinergias del trabajo colectivo, pero que, especialmente, fomenta la creación de modelos institucionales del tipo cadenas productivas o conglomerados territoriales. La gestión de las 308 asociaciones apoyadas tiene, de esta forma, una importancia que va más allá de las facilidades de gestión del Proyecto, lo cual se da de hecho. Este es el primer nivel de organización que se ha probado y que define una base para la formulación y gestión de los programas de apoyo a pequeños productores.

Pero existen otros niveles de organización y participación en los cuales el PADEMÉR ha hecho una importante y significativa contribución. En las primeras fases del Programa, la iniciativa de los proyectos fue compartida entre las asociaciones de microempresarios y un ejecutor. El mecanismo se basó en el aprovechamiento de los conocimientos de la realidad local y la capacidad técnica de estas organizaciones, que complementaban a las asociaciones para la formulación del proyecto productivo que iba a ser desarrollado en el marco del Programa.

Estos ejecutores fueron, sobre todo, organizaciones no gubernamentales, preferencialmente de origen local o regional. Éstas constituyen parte básica del capital social del territorio. En la ejecución y desarrollo de los proyectos se encontró un conjunto de fortalezas de este esquema, pero al mismo tiempo se observó que se generaba un tipo de tutelaje sobre los microempresarios, lo que restringía su autonomía y elevaba los costos de transacción en la ejecución de los proyectos. Esto condujo al giro de la fase final, en la cual la iniciativa y gestión ha quedado plenamente en manos de las organizaciones de los microempresarios.

De cualquier forma, estas organizaciones constituyen un eslabón que ayudan a la creación de capacidades locales y, si bien se redujo su protagonismo, no han sido excluidas de la estrategia, ya que las asociaciones de microempresarios recurren a ellas para establecer planes de trabajo de desarrollo de capacidades y transferencia de tecnología.

El proceso de desarrollo de capacidades organizativas en el proceso de ejecución del PADEMÉR permite encontrar un conjunto de lecciones y aprendizajes que dejan una mejor comprensión de la naturaleza de las estrategias de los pequeños productores y de los agentes públicos y privados que los apoyan y contribuye al mejoramiento en la formulación de las políticas públicas en este campo. Como se podrá ver, existen aspectos de enorme valor que proporcionan nuevas pistas para mejorar la calidad del gasto público y esperanzadoras oportunidades de fortalecimiento de la economía rural.

## Rutas de aprendizaje

Resulta interesante iniciar este recorrido por las experiencias y lecciones en procesos de organización impulsados en los proyectos del PADEMÉR por una de las iniciativas que mejor sintetizan el sentido, la filosofía y el nivel de logro alcanzado por los microempresarios asociados.

Se trata de una actividad que han asumido 11 asociaciones de microempresarios en diferentes partes del país, denominada Rutas de Aprendizaje, que busca la creación de un mecanismo de gestión de conocimiento sobre el desarrollo de sus emprendimientos productivos, con el propósito de sistematizarlos y compartirlos con otros microempresarios, con organizaciones de apoyo e, incluso, con la academia misma. La actividad consiste en establecer contenidos y casos de experiencias, que son presentados en el terreno directamente por los microempresarios a los grupos de interesados que visiten los proyectos. Este recorrido se estructura y desarrolla sobre la base de una planeación realizada en el interior de la asociación, de forma que el visitante tiene explicaciones y demostraciones previamente preparadas y por las cuales la asociación percibe ingresos como venta de servicios que presta a sus visitantes. La importancia de esta iniciativa estriba en diferentes aspectos.

El más significativo es el relacionado con el grado de consolidación de sus organizaciones, el empoderamiento y la apropiación de su propia experiencia. Para llegar a una estructura que permita este nivel de prestación de servicios, se requiere un alto grado de organización, participación y coordinación. Esto expresa la forma como se han logrado las metas de cohesión de la organización. Es, sin duda, una expresión clara de madurez de las organizaciones y la capacidad que ellas tienen para emprender actividades complejas que van más allá de los objetivos básicos del desarrollo productivo y comercial.

Esta iniciativa, que forma parte de las últimas apoyadas por el PADEMÉR, se basa en la colaboración y la creación de redes de organizaciones de microempresarios. Se ha generado un proyecto que involucra a 11 asociaciones, las cuales, a través de un proyecto de esta naturaleza, permiten la materialización de procesos claros de construcción de redes de gestión. Más allá de la naturaleza misma de esta iniciativa, se puede apreciar una dinámica de organización de un nivel más alto, que enlaza a las asociaciones en propósitos comunes y que resulta promisoria en términos de estructuras, lo que ha de permitir crear interlocutores para las políticas públicas y sinergias de enorme utilidad.

Las Rutas de Aprendizaje representan una ingeniosa opción de turismo rural, como una expresión del aprovechamiento de un atractivo colectivo y territorial, representado en una modalidad de organización y producción que constituye un activo convertible en un servicio comercializable.

Esta iniciativa implica crear capacidades para atender visitantes, que se convierten en oportunidades de otras áreas de negocio para las comunidades, en el área de alimentos e, incluso, alojamiento, con las demandas propias de nuevas capacidades en sectores económicos nuevos de más alta productividad.

Pero quizás el aspecto más interesante de esta iniciativa es el que se relaciona con la gestión de conocimiento que implica el diseño y la operación de iniciativas de este tipo, ya que implica consolidar procesos de sistematización y construcción de conocimiento por parte de los microempresarios, lo cual no sólo permite hacerlo transferible a otros, sino que conlleva un grado importante de capacidad de reflexión, abstracción y planeamiento de su propia realidad económica y empresarial. Esto se constituye en una demostración de la importancia del conocimiento como soporte de las estrategias de desarrollo microempresarial en que ha estado empeñado el PADEMÉR.

### Procesos de construcción de la participación

La participación es un principio orientador de la política y ha sido una condición de aplicación del PADEMÉR. Las estrategias de desarrollo empresarial en la cual se sustenta el Programa incorpora la participación de los beneficiarios en la definición de las metas y estrategias de ejecución, con el propósito explícito de lograr mayor pertinencia de las soluciones emprendidas, de ajustar mejor los instrumentos a las condiciones reales, en el fortalecimiento del seguimiento de los proyectos y en la creación de condiciones de apropiación de los procesos por parte de los microempresarios.

Una lección clave que deja tal principio es que la participación real, legítima, efectiva, empoderada y calificada, sólo se logra como parte de un proceso de mediano plazo, construida como parte esencial del proceso de desarrollo de capacidades. En muchos de los procesos seguidos por los proyectos microempresariales se han presentado etapas bien definidas de construcción de esta confianza, en las cuales se cimienta la estructura organizacional a partir de procesos de convocatoria y liderazgo, ejercido por los propios miembros de las organizaciones asociativas.

La confianza muestra ser el eslabón clave en la construcción de esta gestión participativa. Los proyectos del PADEMÉR muestran claras lecciones donde la confianza, la comunicación y el reconocimiento se han construido como parte del proceso de creación de capacidades tecnológicas y financieras, en un camino paralelo y complementario que transita de la participación formal a la participación real y de allí a la autonomía. Los casos en los cuales es menospreciada esta dimensión comprometen, de manera grave, la sostenibilidad y viabilidad de los emprendimientos y sus procesos de fortalecimiento. La participación llevada a la gestión misma de los proyectos, desde su concepción y formulación, conducen a mejores índices de gestión y de resultado.

### Innovación para el fortalecimiento de la organización empresarial

La incorporación de los procesos de prestación de servicios tecnológicos y financieros tienen un valor en el fortalecimiento de las microempresas y sus organizaciones, más allá de los aportes

innovativos y de viabilidad. La forma como se desarrollan los proyectos y se accede a los servicios que apoya el PADEMÉR implica un resultado de fortalecimiento de las organizaciones empresariales y de la capacidad de gestión, lo cual constituye un logro en la construcción empresarial en sí misma. La organización empresarial es una meta en el camino de la creación de mejores condiciones de competitividad y de eficiencia económica productiva, logradas a través de los procesos de gestión de los componentes técnicos del Programa, en manos cada vez más próximas a los mismos empresarios.

Es significativo el impacto sobre las estructuras institucionales, su organización y su legitimidad. Los procesos de apoyo que el PADEMÉR ha prestado a las organizaciones microempresariales muestran, fehacientemente, que los liderazgos y el incremento de la capacidad negociadora son un par de productos que se reflejan en la oportunidad de intermediar la prestación de servicios tecnológicos y financieros. Al ser los operadores o ejecutores (en los proyectos de la segunda fase del PADEMÉR) y las organizaciones de los empresarios (en la tercera fase) los responsables directos de la prestación de servicios, el papel mediador de las organizaciones de los microempresarios y de éstos con los técnicos, los fortalece corporativamente, en dimensiones económicas y políticas, con resultados de extraordinaria importancia para el fortalecimiento permanente, sostenible y de largo plazo del microempresariado.

### La formalización empresarial como estrategia

Uno de los logros del apoyo a los emprendimientos microempresariales que ha logrado el PADEMÉR es la introducción de esquemas de formalización empresarial. Estos esquemas han sido una condición básica de acceso a los beneficios de los programas de apoyo. No obstante, la experiencia muestra que la formalización debe ser concebida como una expresión, un resultado, del proceso de desarrollo de capacidades y no un requisito formal de ingreso. Muchas experiencias de programas que han puesto demasiado hincapié en la formalización de esquemas de tipo empresarial, como empresas asociativas, cooperativas u otras modalidades, y que lo han convertido en requisitos de elegibilidad para acceso a recursos de programas públicos, han conducido a fracasos y frustraciones y a una enorme predisposición por parte de los empresarios.

Los microempresarios conciben la formalidad empresarial como una estrategia que debe tener un claro sustento en su potencial de incrementar la rentabilidad, y no como un requisito burocrático, frente al cual manifiestan gran desconfianza y lo consideran un gasto, muchas veces espurio e injustificado. En cambio, cuando la evolución natural de la modernización comercial indica la pertinencia de la incorporación de reglas formales de operación, el microempresario reconoce su importancia y lo asume como una inversión rentable. En este aspecto se ha de tener especial cuidado, ya que se corre el riesgo de aumentar prematura e innecesariamente los costos de transacción a los cuales se enfrenta el pequeño empresario rural.

Este principio de formalización se refleja en la diferencia que se presenta entre la velocidad con la cual se cuenta con estructuras formales de las microempresas y el privilegio que se otorga a la formalización de las estructuras asociativas, antes que a las microempresas individualmente consideradas.

## Redes de organizaciones en el entorno microempresarial

Como se ha descrito, el PADEMER manejó en su segunda fase un modelo de gestión mediada por operadores y ejecutores facilitadores de los procesos de desarrollo de la microempresa, y en la tercera, un modelo de ejecución directa con las asociaciones de los microempresarios.

La estrategia aplicada por el PADEMER para el apoyo a la microempresa, partiendo de un modelo de asociatividad y de participación de agentes prestadores de servicios, deja una lección sobre el papel de las redes institucionales en la creación de capacidades autónomas de desarrollo endógeno. Más allá del papel de los interlocutores del PADEMER, se aprecia una rica red de actores sociales, comunitarios y económicos en el territorio rural. La identificación de gestores y operadores, principalmente locales, indica una dinámica importante de presencia de organizaciones de apoyo a los microempresarios, en especial representados por organizaciones no gubernamentales especializadas en servicios tecnológicos o financieros.

Estos servicios involucran indirectamente a un amplio número de organizaciones, de las cuales se desprende una sinergia que explica en varios casos el logro de la intervención. De esta forma, la estrategia de prestación de servicios incluye una dimensión, no controlada por los esquemas operativos del proyecto, pero que son movilizados. Las redes son un vehículo idóneo para la formación de verdaderos procesos de cooperación local y el fortalecimiento de grupos de gestión local.

En la fase en la cual los apoyos del PADEMER van directamente a las organizaciones de productores, quienes llevan la iniciativa de contratación de los servicios requeridos para el desarrollo de la microempresa, no dejan de involucrar a estos operadores locales que les prestan servicios. La bondad de este modelo de gestión de recursos es que la selección, el control del servicio y las exigencias son realizadas directamente por los empresarios, con lo cual los operadores se ven en la obligación de adecuar sus servicios a los clientes, mejorando y reforzando las redes con que los prestan en el ámbito local.

## Asociatividad en el fortalecimiento microempresarial

Las necesidades que se generan en los procesos productivos y comerciales de los pequeños empresarios participantes en el Programa permiten entender el carácter privado que ponen de relieve en sus emprendimientos. La empresa privada, la iniciativa individual y los incentivos de renta que prevalecen en las estrategias del microempresario se reflejan en su interés por la propia empresa, y condicionan sus preferencias asociativas a motivaciones relacionadas con sus intereses particulares, lo cual refuerza la idea de la empresa privada que subyace al espíritu emprendedor de los pequeños productores.

Pero existe una marcada inclinación a la asociación, a compartir con otros empresarios sus necesidades y a aplicar estrategias colectivas, corporativas, para la solución de problemas y la superación de barreras que afectan su unidad empresarial. No hay una tendencia a saltar hacia una estructura de producción colectiva, comunitaria, a pesar de la excelente respuesta que dan a las iniciativas asociativas. Esta es una experiencia que deja lecciones importantes para los enfoques del discurso que promueven las organizaciones no gubernamentales que actúan como ejecutores

y el mismo PADEMÉR, en la cual se entienda con claridad la dimensión empresarial del asociativismo.

Tal como lo reflejan muchos de los proyectos ejecutados, la asociación permite encontrar ventajas en eslabones de la cadena de valor agregado, cuando se gestiona en escalas mayores aspectos como la negociación comercial, las actividades de transformación o el desarrollo tecnológico. Este modelo ha mostrado ventajas en experiencias como la de los cafeteros, y es trasladada a la gestión de las organizaciones de microempresarios atendidos por el PADEMÉR.

Se requieren caminos que permitan hacer de la acción colectiva un instrumento para mejorar las posibilidades de desarrollo de las iniciativas privadas, de los emprendimientos individuales de los pequeños empresarios, condición sin la cual los principios de confianza, adscripción y apropiación pueden ser de difícil logro y conducir a la precaria sostenibilidad de los procesos de fortalecimiento empresarial. La movilización social que implica la acción colectiva no se restringe a procesos reivindicativos o contestatarios, como algunas veces se piensa, sino que constituye procesos de iniciativa de colectivos sociales donde el bien común se identifica con metas empresariales colectivas que se expresan en espacios concretos donde grupos de empresarios individuales suman sus esfuerzos para lograr atender y negociar intereses compartidos.

### Capacidades para la negociación

Las capacidades de los pequeños empresarios para insertarse en los mercados modernos y exigentes deben reflejarse en identificar oportunidades, negociar su participación y establecer espacios justos para el reconocimiento de su contribución al desarrollo de las cadenas a las cuales pertenecen. La habilidad y fortaleza para la negociación se constituye, en consecuencia, en una condición de la eficiencia comercial empresarial. Para el caso de los pequeños productores, esta capacidad negociadora está determinada por la posibilidad de actuar colectivamente, en forma organizada, frente a los otros agentes económicos, incluso frente al Estado mismo. Esta capacidad está íntimamente ligada al fortalecimiento del capital social que representan las organizaciones de pequeños productores, especialmente en los ámbitos locales.

El fortalecimiento del capital social, como institucionalidad que apoya el proceso económico productivo, así como el fortalecimiento de la institucionalidad, la cultura y la gobernabilidad, son claramente resultados de un proceso que se gesta a partir de preocupaciones empresariales en el esquema concebido por el PADEMÉR. La asociación, la participación, la cooperación entre socios públicos y privados, y, la formulación de estrategias para ser gestionadas por la vía de la acción colectiva, se constituyen en verdaderos crisoles de fortalecimiento político, de fortalecimiento democrático y de reconstrucción de gobernabilidad.

Los liderazgos reconocidos e incorporados en las estrategias de desarrollo empresarial, en unión con la construcción de redes y alianzas, se convierten en estrategias que se retribuyen en sí mismas, más allá de su papel en el mejoramiento de las condiciones productivas de los microempresarios. La organización ayuda a construir territorio, sociedad e instituciones no económicas, que contribuyen al logro de mejores condiciones de convivencia y de resolución de conflictos. Por ello es común ver actividades no estrictamente empresariales o comerciales en la agenda de las asociaciones de productores, las cuales aportan en cuanto a la creación de lazos



de cohesión y de fortalecimiento del capital social, incluso del capital político, con lo cual se establecen nuevas condiciones favorables para procesos de negociación y de logro de apoyos del Estado a sus estrategias empresariales.

### Actores locales como soporte de estrategias empresariales

Las particulares condiciones de amenazas que enfrentan los pequeños productores rurales en Colombia hacen que una visión de desarrollo local, integral y territorial se imponga como una condición clave para la productividad y eficiencia económica. Este es un caso en el cual se hace más relevante y urgente la implementación de estrategias de desarrollo local, con políticas integrales, tal como viene siendo la tendencia de las políticas de desarrollo rural en muchos países.

En este marco, el desarrollo de instituciones locales legítimas y con reconocimiento se valora como un aspecto definitivo para una política más eficiente que requiere el fortalecimiento de interlocutores locales, a fin de aplicar modelos de política pública con énfasis territoriales, como son los centros provinciales de desarrollo agroempresarial, o el desarrollo de estrategias de *clusters* productivos como los contemplados por las alianzas productivas. En estos casos la interlocución local es clave.

Esta combinación de empresarios, empresariado y organizaciones, que conforman redes de gestión local, constituyen uno de los factores de logro más importantes de la aplicación de la estrategia microempresarial bajo esta concepción y una de las contribuciones valiosas del modelo del PADEMÉR. La sostenibilidad, la reproducibilidad y la apropiación de los mecanismos de apoyo empresarial dependen críticamente de los logros en el fortalecimiento de las organizaciones de microempresarios. Organizaciones que se han venido constituyendo en mejores interlocutores frente a los organismos públicos y a los agentes económicos privados.

### Nuevas visiones y reconocimiento de los microempresarios

Estas estrategias de fortalecimiento de la organización empresarial rural dan muestras claras de empoderamiento, capacidad de negociación, dignificación de los empresarios y sus comunidades y mecanismos de innovación, aprendizaje y solidaridad, claves en la conformación de economías locales y redes regionales eficientes.

La importancia de este reconocimiento estriba en que se requiere tender nuevas vías para incorporar a los pequeños productores a las dinámicas propias de la reactivación económica o a procesos de modernización productiva. La experiencia indica que una de las mayores limitaciones para el desarrollo de procesos de reconversión productiva de productores sometidos tradicionalmente a condiciones de marginalidad es la pérdida de autoestima y la vulnerabilidad percibida, que establece modelos de dependencia y asistencialismo. Romper estas visiones, fuertemente arraigadas, es una condición necesaria para el éxito de las estrategias de desarrollo de capacidades empresariales, organizativas y productivas.

Que los interlocutores públicos y privados fortalezcan la confianza en sí mismos y reconozcan sus propias capacidades, forma parte de la creación de condiciones para la inserción de la pequeña empresa. Muchas veces estos aspectos son menospreciados por las estrategias de desa-

rrollo productivo, o son considerados una limitante estructural para el posible éxito de la microempresa rural; sin embargo, son condiciones que la experiencia de la mayoría de los proyectos del PADEMER ilustra y convierte en uno de sus logros más importantes.

### Autogestión empresarial

La experiencia acumulada en procesos de cesión de la gestión, desde organismos públicos a operadores privados en organizaciones no gubernamentales y, luego, directamente a los microempresarios, son logros que sin duda van más allá de los resultados objetivos, en cuanto a la calidad de los servicios y el gasto realizado para su obtención. Esto se refleja en resultados subjetivos de empoderamiento y autoestima, que determinan un pensamiento proactivo e independiente y que refuerzan la autonomía de los microempresarios y de sus organizaciones, el mejoramiento de su capacidad negociadora y, en últimas, el autorreconocimiento de su propia capacidad emprendedora, condición necesaria para la sostenibilidad de los emprendimientos desarrollados bajo el apoyo del Programa.



## Desarrollo productivo

---

A partir de una comprensión clara de la naturaleza de la pequeña empresa rural y de las formas de organización que adquieren, el Pademer ha enfatizado su estrategia en resultados de producción, de capacidad de gestión de recursos productivos y de una mayor eficiencia en el área. Todo esto implica, por un lado, una preocupación por los factores que afectan la productividad de la microempresa rural y, por el otro, acciones capaces de romper las barreras que impiden el logro de estándares de calidad, que garanticen una inserción exitosa en las oportunidades económicas que proporcionan los mercados modernos.

Una de las estrategias emprendidas por el PADEMÉR se centró en el apoyo al acceso a servicios tecnológicos por parte de los microempresarios, tanto en procesos gerenciales como productivos. En este campo se generaron métodos de diferente naturaleza y con diversas modalidades, como respuesta al hecho de que la transferencia de tecnología tradicional ha demostrado serias limitaciones frente a los desafíos actuales de las empresas rurales. De un lado, se asignó un énfasis especial a la tecnología para la gestión y, de otro, a la apropiación y transferencia de tecnologías para la generación de valor agregado a la producción.

Un criterio básico de la calificación de elegibilidad de los emprendimientos apoyados por el Programa, fue su condición de pertenecer a subsectores diferentes de la producción agropecuaria primaria. Esto impulsó una distribución sectorial que se constituye en una muestra de la diversificación de la economía rural. La agroindustria se convirtió en el centro de atención, y se reflejó en que el 52% de los emprendimientos correspondieron a esta actividad, con especial relevancia de las actividades hortofrutícolas (que llegaron al 22% del total de microempresas), al procesamiento de alimentos, a la agroindustria láctea, a la apicultura y a la elaboración de artesanías. Al sector de servicios le corresponde el 27% de los proyectos (19% en el área de comercio y un 8% en la de turismo rural). Adicionalmente, se presentaron un 6% de proyectos en reciclaje, que implica de alguna forma una novedosa incursión en el área aún inexplorada de servicios ambientales.

Los resultados logrados por las microempresas y sus asociaciones indican, sin duda, avances en la posibilidad de fortalecimiento y viabilidad de sus capacidades de inserción, lo cual se ve reflejado en incrementos de la rentabilidad, que se traducen en aumentos de ingresos para los empresarios y sus familias, como ya se ha visto atrás. Pero también se manifiesta en una evolución de los resultados logrados a lo largo de la ejecución del Programa.

Uno de los resultados más impactantes de la gestión de las microempresas rurales involucradas en el Programa, develado por las evaluaciones, fue el de lograr un incremento neto de cerca del 92% de la mano de obra demandada por la actividad productiva, más de lo que hubieran hecho

sin el acceso a los apoyos del Pademer. Esto implica un sustantivo aumento en el empleo, tanto entre los microempresarios como en los trabajadores contratados.

En los primeros años de aplicación se lograron incrementos en las ventas en cerca del 82% de las microempresas involucradas, para llegar a que la totalidad de los microempresarios participantes, en los últimos años, lograra cumplir las metas de aumento de participación en los mercados.

En el caso de procesos de capitalización de las microempresas, objetivo declarado fundamental en la intención de garantizar sostenibilidad a las intervenciones del Programa, se partió con logros modestos en los primeros años, cuando sólo el 20% de las microempresas lograban una capitalización acorde con sus metas. En las últimas convocatorias se logró que el 63% de las microempresas presentara incrementos de capital.

Las microempresas rurales lograron acrecentar el valor agregado de su producción en proporciones que van desde el 89% hasta el 62%, a lo largo del desarrollo del Programa. En el propósito de diversificar la producción, las cifras indican que se avanzó de forma sustantiva en que los microempresarios incursionaran en nuevos mercados y en la introducción de nuevas líneas de producción y de nuevos productos. Las microempresas, en las primeras fases del Programa, se centraron en hacer más eficientes sus procesos de valor agregado en los productos que tradicionalmente han venido produciendo, pero en las últimas etapas se ha registrado una clara tendencia hacia la incursión en otras líneas, lo cual se refleja en que el 75% de las microempresas introdujeron hasta tres productos nuevos en su canasta de producción.

En el campo de la introducción de tecnologías de producción limpia, el PADEMÉR logró introducir una estrategia de condiciones de transferencia de tecnología que llevó a que la totalidad de las microempresas de la última fase del programa contara con tecnologías limpias, cifra que sólo alcanzaba el 62% en los emprendimientos de las primeras etapas del Programa.

Detrás de estos logros y de estos desempeños en procesos productivos de las microempresas atendidas por el PADEMÉR, existen varios criterios y aprendizajes que permiten entender su verdadera dimensión. Estas cifras son claras en cuanto a los logros; sin embargo, es necesario entender y reconocer los atributos de las diferentes soluciones que llevaron a que estos logros hayan sido posibles, pero, más aún, que sean sostenibles en una perspectiva de largo plazo.

Los aprendizajes del programa se reflejan en un conjunto de lecciones que vale la pena destacar y que ha sido sistematizado por los propios microempresarios y los procesos de evaluación realizados por el PADEMÉR.

### Innovación y conocimiento en la base del desarrollo empresarial

La evolución de la microempresa rural, hacia el reconocimiento y asimilación de las condiciones desafiantes de los mercados afectados por entornos de integración comercial internacional depende, en forma determinante, de su capacidad de innovación a partir de procesos de gestión del conocimiento propio y de la adquisición de mayor información y acceso a desarrollos tecnológicos.

Tal como ha sido concebido y aplicado por el PADEMÉR, la tecnología blanda, administrativa, gerencial, financiera, de planeación, de mercadeo y comercial, en asocio con tecnologías duras, de procesos tecnológicos e incorporación de bienes de capital, constituyen el factor clave de fortalecimiento de capacidades de los pequeños empresarios rurales y son el factor definitivo de

inserción en la economía comercial de los mercados dinámicos modernos.

Pero una lección crucial de la experiencia de desarrollo de capacidades del Programa es que la tecnología para pequeños empresarios es singular —no es la misma que para la gran empresa—, lo cual genera requerimientos específicos en términos de pertinencia, contenidos, calidad y adecuación de sus procesos de transferencia y adopción. En todas sus dimensiones, los procesos de transferencia tecnológica para pequeños productores tienen especificidades en cuanto a su posibilidad de adopción, a los límites de inversión, a las exigencias de capacidades técnicas para su gestión y en lo relativo a su capacidad de adaptación a los altos niveles de heterogeneidad imperantes en el mundo de la pequeña empresa rural. Una dimensión especial de estos procesos de innovación es el de la gestión de los conocimientos y saberes tradicionales, que constituyen la base de la pequeña producción.

Igual de importante es la introducción de procesos que valoricen los atributos colectivos o territoriales de la producción. Una de las características más destacadas de los emprendimientos apoyados por el PADEMÉR es la naturaleza diferenciada de la producción microempresarial. La mayor parte de los proyectos apunta a actividades productivas de bienes y servicios, donde los atributos del entorno productivo se hacen determinantes de la condición de competitividad. Un ejemplo de ello son los procesos de denominación de origen o de reconocimiento de aspectos multifuncionales de la producción, como es el caso de la producción de desarrollo alternativo. En estos casos, las tecnologías de comercialización y de reconocimiento de estos atributos, se convierten en aspectos de enorme trascendencia en el desarrollo de paquetes de innovación. Casi como en ningún otro sector productivo, la tecnología aplicada a las microempresas rurales debe contemplar aspectos que van más allá de los aspectos de rendimientos o productividad técnica, pues se le asigna un alto valor a las condiciones económicas y de entorno de los paquetes tecnológicos transferidos y adoptados. La microempresa es muy sensible a la pertinencia y adecuación de la tecnología a las condiciones del entorno y a las particularidades de los microempresarios.

Este aspecto ha sido enfrentado con éxito en muchos de los proyectos del PADEMÉR, gracias a las ganancias que el modelo aporta en cuanto a la pertinencia de las soluciones adoptadas y la participación e ingerencia directa de los microempresarios y sus organizaciones, en la definición de prioridades de gestión de conocimiento y desarrollo tecnológico.

### Tecnologías adecuadas a la microempresa rural

La innovación en los procesos productivos de los pequeños empresarios, se enfrenta a la necesidad de encontrar opciones y paquetes tecnológicos propios y adecuados a unas condiciones particulares. Esto requiere una enorme comprensión de la naturaleza de la producción en estas escalas. En esencia, las necesidades de cambios tecnológicos se centran en dos frentes básicos de demanda:

Por un lado, en la búsqueda de mecanismos de modernización de procesos que se enfrentan a condiciones de enorme precariedad, ya sea por la pobre disponibilidad de activos productivos o por obsolescencia de los procesos aplicados. En estos casos, el desarrollo de procesos de adecuación de conocimientos propios de los microempresarios y la introducción de técnicas más eficaces, se encuentra ante una muy escasa oferta de opciones tecnológicas. En el sector primario y en el de transformación no se ha desarrollado una oferta suficiente que se adecue a las condiciones de las pequeñas explotaciones, y predominan desarrollos tecnológicos orientados a la gran empresa y la alta inversión.

La experiencia del PADEMÉR ha mostrado diferentes mecanismos de desarrollo y adaptación de tecnologías operadas directamente por los empresarios o por las organizaciones de apoyo y acompañamiento. La principal lección es que la generación de una oferta adecuada de tecnología para pequeñas empresas es bastante más económica que la requerida por las grandes empresas agroexportadoras. Abundan los ejemplos de innovaciones imaginativas, de bajo costo y desarrollos con alta participación de los propios microempresarios, que han sido determinantes en el incremento y en la modernización de la actividad productiva.

Por el otro lado, se presenta una demanda más exigente, resultado de los procesos de reconversión productiva, que nacen de una visión estratégica que obliga a una reorientación sectorial. Los cambios requeridos para movilizar la capacidad productiva de una actividad que muchas veces es parte de fuertes tradiciones culturales y laborales son en extremo exigentes. Las tecnologías demandadas para estos procesos se enfrentan a la necesidad de transformar la capacidad técnica productiva de las pequeñas empresas, y a la introducción de capacidades que han de ser compatibles con las capacidades productivas previas de la microempresa.

Las experiencias del PADEMÉR, en el campo de la innovación y de la introducción de nuevas técnicas productivas, se reflejan en la forma como el 30% de los microempresarios individuales y el 72% de sus asociaciones han realizado procesos de capitalización de sus negocios, a través de la adquisición de nuevas maquinarias y equipos. Este es un esfuerzo significativo que redundará en un proceso de innovación y de creación de una mayor capacidad productiva.

### Valoración de la preinversión en los emprendimientos productivos

El relieve puesto por el PADEMÉR en el tema de las capacidades, por encima de las dotaciones, tiene un profundo sentido, en términos de la concepción de estrategias de política pública para el fomento y apoyo a la microempresa. Esta concepción se traduce en la prioridad otorgada al subsidio para la prestación de los servicios tecnológicos y financieros que componen el programa. Adviértase que el énfasis no se ha aplicado, en ninguno de los proyectos, a la dotación de activos, como sí a la creación de capacidades empresariales para que los microempresarios rurales accedan a ellos. Las dotaciones patrimoniales y de activos productivos incluidas en los proyectos se han considerado, en términos estratégicos, sustento de las capacidades generadas. En términos del proyecto productivo, el PADEMÉR es una estrategia de apoyo a la fase de preinversión, formulación, concepción, formalización y planeación de los emprendimientos, y a la fase de sostenimiento, capital de trabajo.

La fase de inversión, propiamente dicha, está menos cubierta por el Programa. La lógica que hay detrás de una estrategia que hace énfasis en las capacidades y en la estructuración de institucionalidad empresarial, parte de reconocer el hecho de que los recursos de inversión para la generación de riqueza se encuentran en mercados de capitales o en otros programas públicos orientados a generar dinámicas de capitalización e inversión. En síntesis, se responde a lo evidenciado en muchos programas públicos y en los mismos mercados de capitales, que se expresa en que si existen buenas organizaciones y buenos proyectos, los recursos fluirán desde diferentes fuentes. Esto se ve en muchas de las experiencias del PADEMÉR, que han logrado multiplicar los recursos recibidos por el Programa, con inversiones propias, alianzas empresariales o financiamiento de otros programas públicos.

Esto permite entender que los resultados positivos encontrados, como impactos en la gestión de las microempresas involucradas, son resultado de la alta rentabilidad que los recursos colocados en la preinversión ofrecen, tanto para el microempresario (mejoras en la productividad y rentabilidad) como para la política (generación de empleo y reducción de la pobreza).

## Rutas de la reconversión

El cambio esperado, producto de las nuevas condiciones comerciales que surgen de los acuerdos internacionales en ciernes, determina una fase de transición clave para la economía rural, tal como lo ha asumido y entendido la actual política de gobierno. El PADEMÉR ha construido una experiencia clave para el abordaje de los procesos de modernización y reconversión que signan esta transición.

Las oportunidades de acceder a nuevos y amplios mercados, los riesgos del ingreso de otros competidores externos a los mercados locales y regionales y la integración de nuevas opciones productivas y tecnológicas, definen una apremiante agenda de transformación basada en saltos en estándares de innovación y desarrollo tecnológico. La microempresa enseña que incrementos en la productividad pueden realizarse con inversiones y esfuerzos relativamente pequeños, en comparación con las posibilidades de cambio en las economías comerciales rurales. Una hipótesis posible, a partir de las lecciones de los microempresarios, es que los esfuerzos concentrados en la reconversión de la microempresa traerá enormes beneficios al proceso de inserción exitosa de la economía rural al escenario internacional de los mercados, pero, igualmente, que su descuido puede ser fatal para el desarrollo económico rural y nacional.

La reconversión constituye un proceso que ha de entenderse como la capacidad y actitud empresarial para enfrentar, ágil y oportunamente, los cambios que se presentan en los mercados. La apertura económica, que marca el escenario futuro del sector, muestra la urgencia de crear estas condiciones en el empresariado rural, tanto en grandes como en pequeños empresarios. No se trata de generar procesos que conduzcan a una nueva estructura productiva sobre la base de la predefinición de nuevos sectores competitivos, sino de lograrlo por medio de modificar la estructura de incentivos y de comportamientos de los empresarios, quienes tienen que ajustar sus procesos de toma de decisión a las señales de mercados cambiantes. Los pequeños productores tienen capacidades de flexibilidad que favorecen este tipo de ajustes; sin embargo, requieren cambios cualitativos en su capacidad de gestión empresarial. Allí es donde la experiencia del PADEMÉR muestra uno de los más importantes aportes y efectos demostrativos.

La economía rural ya ha mostrado importantes procesos de diversificación y de desplazamiento hacia nuevos sectores agrícolas, pero muy especialmente hacia sectores no agrícolas, donde se da un escenario de altísimo potencial, en cuanto a incrementos de productividad de la mano de obra. Sin embargo, estos nuevos sectores muestran barreras de ingreso especialmente relacionadas con el tema de capacidades.

## Tecnologías para la gestión empresarial

Una novedad en la concepción de los servicios tecnológicos radica en la idea de superar el enfoque extensionista, basado en la transferencia exclusiva de tecnología de producción, al incluir



dentro de los paquetes tecnológicos transferidos los componentes de desarrollo empresarial, administración, finanzas, gestión de mercados y planeación, como factores complementarios al conocimiento técnico específico de la producción.

La lógica del desarrollo de capacidades de gestión sigue siendo uno de los más importantes componentes de la formación de empresa rural. Se trata de uno de los puntos focales del desarrollo microempresarial, que se basa en el reconocimiento de las debilidades de las estrategias que centran el fortalecimiento de las pequeñas empresas, en la entrega o acceso a activos productivos, sin consideración de las capacidades, la formalización y la cultura empresarial.

Los programas de desarrollo empresarial y de dotación de factores productivos requieren, en su base, el cumplimiento de dos condiciones necesarias, aunque no suficientes: la existencia de un buen proyecto productivo y la existencia de una organización empresarial que pueda sacarlo adelante. La tradición de muchas de las políticas de fomento productivo ha desdeñado la importancia de esta condición, y esto ha traído como consecuencia que muchas transferencias en activos no se hayan visto reflejadas en buenos desempeños económicos.

En una empresa se tiene viabilidad como resultado de la existencia de capacidades, habilidades y conocimientos en la gerencia, la administración, la gestión financiera y manejo comercial y el mercadeo. Esto implica la necesidad de realizar procesos de acompañamiento y transferencia de tecnología empresarial, factor que la experiencia del PADEMÉR demostró como imprescindible. La formulación de proyectos productivos y planes de negocios requieren técnicas de gestión que son aplicadas cuando los pequeños productores alcanzan la capacidad de gestión mínima necesaria.

La formulación de proyectos productivos por proyectos técnicos, ajenos a las microempresas, aun cuando estén formulados con todos los requerimientos técnicos de un plan de negocios, han demostrado que no son soluciones sostenibles en el tiempo y que han sido fuente de innumerables fracasos. Esto se refleja en las experiencias y lecciones del PADEMÉR, las cuales indican que aquellos proyectos y emprendimientos producto de empresas fortalecidas y capacidades desarrolladas tienen una mayor posibilidad de constituirse en soluciones sostenibles de largo plazo, más allá de la vigencia del apoyo directo del Programa.

### Valor agregado como factor de viabilidad empresarial

El otro factor distintivo del PADEMÉR ha sido su énfasis en el aprovechamiento, fomento y promoción del valor agregado a la producción rural, como fundamento del fortalecimiento de las actividades empresariales rurales. Si bien muchos de los proyectos apoyados tienen base en la producción primaria, un criterio obsesivo es el de focalizar sus intervenciones en aquellos componentes que significan valor agregado a la producción de los pequeños empresarios.

El fundamento de este criterio, esencial de la estrategia, es el de reconocer que las oportunidades de mercado se encuentran en el incremento de la productividad de la pequeña empresa. Éste se logra a partir de la posibilidad de incentivar que más componentes del valor final de los productos en los mercados formen parte de la unidad de explotación. Esto no es en sí mismo una innovación, ya que desde hace mucho tiempo se ha venido insistiendo en la necesidad de que los productores primarios realicen las labores de comercialización directamente, a fin de tratar de

impedir que las cadenas de intermediación capturen las porciones más importantes de la cadena de valor. Sin embargo, en los proyectos del PADEMÉR se ha hecho hincapié en un componente de transformación, y no únicamente en la comercialización. De esta forma las asociaciones y organizaciones de microempresarios tratan de consolidar actividades que incluyen el desarrollo de capacidades en áreas de diversificación, modernización y reconversión productiva, haciendo énfasis en la transformación agroindustrial, además de las áreas de comercialización.

Algo similar ocurre con el microempresario individual, que ha encontrado mecanismos para centrar su preocupación en introducir nuevas fases a su propio proceso productivo, y no en la comercialización de su producción tradicional, muchas veces, producción primaria de poco valor agregado.

### Producción diferenciada

La producción de la microempresa rural se relaciona con sectores económicos de atributos particulares, heterogéneos, que los distinguen de las economías de producción de bienes indiferenciados (*commodities*), en cuanto a sus condiciones complejas de acceso, penetración y sostenimiento en los mercados. Esto no implica que pequeños productores no formen parte de las cadenas de producción de bienes indiferenciados —por ejemplo, en el caso de cereales—; sin embargo, la prioridad del PADEMÉR fue impulsar emprendimientos en nuevos escenarios y oportunidades de mercados. Por ello la producción diferenciada desempeña un papel de extraordinaria importancia en la gestión del Programa.

Este tema es central en la discusión sobre el futuro de la economía rural en el marco de los acuerdos comerciales. Los análisis existentes indican que la producción que caracteriza la microempresa rural está llamada a ejercer un papel central en la recomposición de la estructura productiva rural, en virtud de que su especialización productiva coincide con las áreas de énfasis de los procesos de reconversión productiva en respuesta a las oportunidades y desafíos de la integración comercial.

No son asimilables las estrategias de gestión comercial y productiva de la empresa comercial agroalimentaria con la microempresa rural, no valen las extrapolaciones simplificadoras. Así lo muestran las lecciones que dejan las experiencias microempresariales del PADEMÉR, donde se evidencia una presión de los microempresarios por nuevas estructuras institucionales, normativas y tecnológicas, que rediseñen un conjunto amplio de políticas públicas que los incluya en las estrategias de apoyo a la producción rural, tradicionalmente orientada a la protección de la economía de *commodities*.

### Un modelo de desarrollo de capacidades

Parte del éxito de las intervenciones del PADEMÉR radica en la forma como los ejecutores reconocen e incorporan las capacidades previas de los microempresarios. La experiencia indica que los pequeños empresarios son exigentes en cuanto a la pertinencia y nivel de los asesoramientos tecnológicos que reciben de los prestadores de servicios tecnológicos. Hacer tabla rasa de los conocimientos, habilidades y vocaciones empresariales puede ser muy peligroso, ya que conduce al desestímulo de la participación de los microempresarios y a la pérdida de los esfuerzos de formación de capacidades.

Los conocimientos previos, los saberes tradicionales, las experiencias empresariales y las concepciones idiosincrásicas obligan a que los ejecutores tengan un punto de vista abierto, inclusivo, contrario a posiciones (frecuentes) operadas bajo una lógica de sustitución, que parten de la idea de que los conocimientos y conceptos previos de los microempresarios deben ser corregidos o reemplazados por nuevas concepciones y conocimientos.

Un adecuado balance entre estos conocimientos previos y las nuevas tecnologías puede ser el factor determinante del éxito de las intervenciones o de la prestación de servicios tecnológicos. La experiencia indica que los microempresarios se vuelven clientes exigentes, que saben lo que necesitan y que juzgan duramente cuando consideran que los servicios prestados no están a la altura de sus necesidades o de sus propios conocimientos. La especialización técnica de las asesorías demandadas llama a la flexibilidad y posibilidad de contar con apoyos técnicos sobre temas muy especiales, a los cuales no responden fácilmente los operadores; esto deja vacíos que los microempresarios detectan y evidencian en una demanda clara e insatisfecha.

### Inversión en aprendizaje

Las modalidades de formación o desarrollo de capacidades, constituyen otro de los puntos que, reiterativamente, se destaca en las evaluaciones de los microempresarios sobre los procesos de prestación de servicios tecnológicos. Tal como ha sido manifestado, las prioridades de corto plazo compiten con los modelos pedagógicos aplicados en los programas de asistencia a los microempresarios.

Los talleres, así como el manejo de contenidos teóricos, conceptuales o metodológicos, riñen con la necesidad —ansiedad si se quiere— de los pequeños empresarios por aplicarlos concretamente en sus propios escenarios empresariales. Esta lección conduce a una revaloración, evaluación y puesta en marcha de modelos de desarrollo de capacidades en la acción. La práctica empresarial es definitivamente la mejor forma de desarrollar las capacidades, lo que otorga prioridad a los procesos de acompañamiento, más que a la tradicional estructura de talleres de capacitación o formación.

Los desafíos están relacionados con los costos potenciales de otras formas de facilitar procesos de gestión de conocimiento, donde las experiencias consultadas muestran que las visitas de campo, la cooperación horizontal entre microempresarios y organizaciones, los efectos demostrativos, las prácticas de campo y el uso de los conocimientos propios compiten claramente con los tradicionales talleres. Esto tiene implicaciones sobre los costos y los beneficios de las estrategias aplicadas, los cuales no deben ser subestimados a la hora de definir una estrategia de intervención.

Los microempresarios manifiestan mucha claridad a este respecto, y enfatizan la necesidad de que los procesos de acompañamiento y apoyo tecnológico se puedan realizar en la práctica, antes que en los talleres, pues estos últimos producen resultados rápidos de corto plazo, tan sólo aparentemente, porque es en la práctica donde realmente se da el proceso de formación. Más aún cuando los microempresarios no tienen una cultura y preparación para actividades de carácter más académico. Un nuevo modelo de formación se abre como una innovación en los procesos de transferencia de tecnología, basados en la práctica empresarial.

## Mapa de talentos

El enfoque de atención a los requerimientos de asistencia técnica y formación de capacidades de los microempresarios y de sus asociaciones tuvo una evolución en su modalidad de contratación, a lo largo de la ejecución del PADEMÉR. Desde el principio se diseñó sobre la base de un proceso de descentralización y asignación de la tarea de prestar los servicios tecnológicos a agentes privados, en especial a organizaciones no gubernamentales que participaban en la primera parte del Proyecto, como proponentes de los proyectos de prestación de servicios a las asociaciones de productores.

De esta forma, las acciones y los servicios requeridos para llevar adelante este proceso con las asociaciones de microempresarios, se definían como un paquete que el Proyecto contrataba a las organizaciones prestadoras, y éstas las coordinaban con las asociaciones de productores. Esta modalidad permitió que el fortalecimiento de las asociaciones microempresariales estuviera coordinado y mediado por estas organizaciones, muchas de las cuales, como se ha mencionado, contaban con vínculos locales o regionales que les atribuían un conocimiento de la realidad de los microempresarios.

Este esquema reforzó el hecho de que el PADEMÉR operara como un programa basado en la demanda de los pequeños productores, quienes definían sus requerimientos de servicios; pero estos últimos fueron establecidos con la preeminencia y dirección de las organizaciones prestadoras de servicios.

En las fases finales del Proyecto, el hecho de que las asociaciones de productores lograran acceder directamente a los apoyos y pudieran establecer programas de trabajo propios, sin la intervención de los prestadores, estableció un mecanismo de profundización del proceso descentralizador, permitió mayor autonomía de las asociaciones y el logro de un verdadero esquema de demanda. En esta modalidad, los recursos del PADEMÉR llegan directamente a las asociaciones y ellas, de acuerdo con el proyecto acordado y aprobado, demandan los servicios requeridos en un mercado más amplio de prestadores de servicios y no exclusivamente a un operador o ejecutor, como en las fases anteriores.

Este esquema reduce los costos de transacción, pero exigió del Programa una estrategia para garantizar que los microempresarios contaran con el acceso a una oferta de calidad de servicios en un mercado amplio de prestadores. Esto ha constituido un desafío importante, dado que no existe en Colombia una oferta amplia de prestadores de servicios profesionales y técnicos para los microempresarios rurales. La experiencia desarrollada por los microempresarios para el logro de servicios con calidad y oportunidad, condujo a la necesidad de identificar y ubicar la experiencia técnica en los campos de gestión de los emprendimientos.

Para ello se ha iniciado un trabajo, con la participación activa del equipo técnico del PADEMÉR, para incorporar prestadores de servicios a un banco de información que permita que los recursos aportados a las asociaciones se apliquen en contrataciones de servicios de calidad. Esta base se ha denominado *Mapa de Talentos*, que recoge en este momento a cerca de 250 prestadores, tanto profesionales como expertos conocedores de los temas requeridos, basados en su práctica y experiencia. Esta base permite que los microempresarios cuenten con oportunidades de acceso a una oferta amplia de servicios.

Esta modalidad, usada en varios países, implica un tipo de certificación por parte del PADEMÉR a los prestadores de servicios que son incluidos en el Mapa, lo cual ocurre como resultado de las experiencias previas de dichos prestadores con el Programa y del reconocimiento de idoneidad.

El Mapa de Talentos cubre la totalidad de áreas en las cuales se desempeñan las microempresas apoyadas por el Programa, y define una de las líneas más interesantes de lecciones y aprendizajes obtenidos, en cuanto a modalidades de financiamiento y acceso a servicios tecnológicos por parte de las asociaciones.

# Comercialización y mercadeo

---

El momento de la verdadera realización de la actividad empresarial se produce cuando se enfrentan la comercialización de los productos de la microempresa, ya sea frente a los intermediarios, asociaciones, comercializadoras o directamente en los consumidores finales. Tradicionalmente, este es expresado por los pequeños empresarios como su mayor dificultad y el proceso al cual se le ha prestado mayor atención. Sin embargo, la realidad es que este es el momento en el que afloran los diferentes problemas en toda la cadena de producción y distribución, es cuando se evidencian las deficiencias en calidad, en presentación, en poco valor agregado, en inadecuada interpretación de las preferencias del mercado, en carencia de información, en limitaciones en cuanto a capacidad de negociación, o en otro conjunto de problemas que muchas veces no están determinadas por las condiciones mismas de la comercialización, sino en otros de los eslabones de la cadena de producción.

El PADEMER ha promovido las visiones integrales de gestión de la microempresa, como hemos visto, en sus componentes de gestión empresarial, de organización de productores y en la producción. Esto conduce a que el componente de comercialización parte de la idea de reconocer la necesidad de contar con condiciones mínimas de producción y gestión, que permitan garantizar condiciones óptimas al momento de realizar la comercialización de los productos. Antes que crear condiciones que garanticen la venta de los productos, se ha hecho énfasis en la necesidad de entender las dinámicas comerciales y de generar capacidades para abordar el desafío de la venta, con el mejor instrumental posible, en particular en el área de planeación comercial y mercadeo.

Como hemos visto, las microempresas apoyadas por el PADEMER han logrado establecer procesos sostenibles de incremento en sus ventas, producto de nuevas estrategias, más que de una garantía de comercialización. En esa dirección, se ha logrado alcanzar que todas las asociaciones de microempresarios atendidas en las últimas fases del Programa hayan establecido alianzas comerciales, cuando en las primeras etapas sólo el 61% de ellas contaba con este tipo de alianzas estratégicas.

El esfuerzo de las asociaciones, de los operadores y del Programa, en general, se ha concentrado en fortalecer a los microempresarios, en especial sus asociaciones, para cumplir con las condiciones para acceder a los mercados. Al finalizar el Programa, la totalidad de las microempresas contaba con acciones y procesos que les permitía cumplir con requisitos de acceso a los mercados, lo que incluye análisis de los mercados, valor agregado del producto y formalización de relaciones comerciales.

En este campo abundan las experiencias y lecciones aprendidas en las diversas dimensiones de la gestión comercial. La naturaleza particular de las pequeñas empresas y de sus emprendimientos establece criterios y características especiales que permiten entender mejor las oportunidades y desafíos que enfrenta la pequeña producción en los escenarios comerciales de mercado. El aprendizaje en este campo es significativo y define algunas de las condiciones que deben cumplir los programas de fomento a la actividad microempresarial rural.

### La microempresa en cadenas de valor

Para cualquier empresario, la inserción en los mercados pasa por la consideración de las cadenas de valor, ya que la competitividad se realiza siempre en el punto final de la cadena, esto es, cuando se llega al productor final. Este principio económico ha servido para orientar las políticas de desarrollo empresarial en Colombia desde hace varias décadas, aparte de que ha definido estrategias de cadena que incluyen alianzas productivas, acuerdos de competitividad y gestión de cadena. El desafío, no superado, está constituido por las enormes dificultades para lograr una inserción exitosa de los pequeños productores en las cadenas de valor.

La necesidad de mantener altos índices de competitividad en mercados donde concurren agentes económicos se ha fundado en la promoción de economías de escala, en la integración a las cadenas productivas. Esto ha definido un sesgo hacia la gran producción en detrimento de los pequeños.

La respuesta desarrollada por los emprendimientos apoyados por el PADEMÉR conduce a estrategias de asociatividad basadas en integración o asociación de grupos de pequeños productores que buscan el aumento de las actividades económicas en los diferentes eslabones de la producción, transformación, comercialización o distribución. Estas estrategias se han visto reflejadas en la creación de nuevas economías de escala, que aún distan mucho de la gran producción comercial, pero que permiten redefinir el papel de los pequeños productores en las cadenas de valor y de formación de precio. Son evidentes los logros en cuanto al mejoramiento de la remuneración de los productores pequeños, pero igualmente ha significado nuevas condiciones de la demanda, más exigentes en cuanto a calidades, beneficio y capacidad integradora.

En el caso de los pequeños productores, este tipo de asociatividad y de suma de recursos, de producciones y sinergias pasa obligadamente por consideraciones propias de economías de localización o consideración de aspectos de vecindad, determinantes para economías de aglomeración, o estrategias de *cluster* que permiten compartir capacidades para mejorar su posición tecnológica, productiva, comercial y negociadora. El PADEMÉR ha introducido estrategias y técnicas operativas que favorecen la construcción de estructuras que se alimentan de esta racionalidad económica de integración de los pequeños productores.

### Aspectos políticos e institucionales de las cadenas productivas

Si bien las estrategias de fortalecimiento de las cadenas de valor parten de la naturaleza económica, su énfasis es institucional. Las cadenas productivas, como se conocen en Colombia, constituyen, en últimas, mecanismos institucionales de articulación de los agentes económicos que

forman parte de una determinada cadena de valor agregado que incluye productores primarios, acopiadores, comercializadores e industria transformadora. Incluso puede integrar a distribuidores finales.

Esta integración de las cadenas es otro de los aspectos en que es insustituible la propia capacidad de los microempresarios, es otro campo de resultado y consecuencia del fortalecimiento de las capacidades. En la naturaleza básica de negociación (exigente y difícil) en la integración de cadenas productivas, los pequeños empresarios tienen que enfrentar sus necesidades a organizaciones y empresas más poderosas, organizadas y con control sobre los mecanismos de integración de las cadenas de valor agregado. El tipo de ordenamiento institucional de las cadenas depende de los mecanismos de representación y de logro de consensos entre sus miembros, entre los cuales los pequeños productores enfrentan las debilidades propias de su alta dispersión y escasa capacidad organizativa. Es una dimensión de clara naturaleza política, donde sólo la acumulación de capital social y capacidad de acción colectiva puede compensar las debilidades naturales de estos empresarios.

Este es otro escenario que aparece como una consecuencia, una prueba, de las capacidades generadas por el PADEMÉR y sus facilitadores. La lección es que los procesos de formación de capacidades deben tener una clara comprensión de las estrategias de cadenas, y habilitar a los microempresarios y sus organizaciones para participar en negociaciones de cadenas. Múltiples experiencias indican que el acompañamiento y desarrollo de instrumentos de integración y negociación, son definitivos en una estrategia de fortalecimiento de la pequeña empresa, en particular al considerar que ni el Estado ni organizaciones de apoyo pueden sustituir la negociación autónoma y proactiva de las organizaciones de microempresarios.

## Mercadeo y planeación estratégica

El mercadeo, más que la comercialización, fortalece la idea de que el pensamiento estratégico es imprescindible para las estrategias de fortalecimiento de la capacidad empresarial de los pequeños productores rurales. La historia de programas para pequeños productores abunda en ejemplos en los cuales se ha puesto énfasis en el mejoramiento de las condiciones de comercialización, esto es, en las ventas de los productores primarios. El lema que resume estas estrategias puede ser resumido en la creación de condiciones para vender lo que se produce.

Esto ha llevado a la idea de que es imprescindible eliminar a los intermediarios y organizar emprendimientos basados en vender. Sin embargo, la moderna dinámica de los mercados, las cambiantes condiciones de la demanda y los profundos cambios de la distribución de productos, en especial los agroalimentarios, han cambiado la lógica de las estrategias de integración a los mercados, en los cuales el lema se sustituye por la necesidad de producir lo que se vende, lógica que aparece como una novedad en los procesos promovidos por el PADEMÉR.

Las experiencias acumuladas en los emprendimientos apoyados por el PADEMÉR destacan la necesidad de profundizar en instrumentos modernos, audaces, innovadores y adaptables a las especificidades del entorno rural colombiano: técnicas de estudios de mercado, planeación financiera, planeación de producción, análisis del consumidor, análisis de competencia, inteligencia de mercados, información especializada y pertinente, análisis de entorno, en fin, la adaptación del



arsenal de herramientas que ha desarrollado el mercadeo para la gestión de mercados competitivos, que tienen un lugar y un papel crucial en el desarrollo de la microempresa rural.

Sin embargo, hay un desafío de contextualización que no siempre ha sido bien interpretado por ejecutores y organizaciones y que debe ser incorporado consciente y explícitamente en las estrategias de apoyo empresarial; se destaca la necesidad de diferenciar con claridad el escenario de negocios de los pequeños empresarios, en contraste con los grandes productores, en especial de los exportadores, ya que los principales campos de comercialización de la producción microempresarial son mercados locales, regionales o nacionales.

### Importancia de conciliar los escenarios empresariales inmediatos y mediatos

Otra de las lecciones que dejan los emprendimientos apoyados por el PADEMÉR tiene que ver con la forma particular, extraordinariamente pragmática, como los pequeños empresarios manejan sus propios horizontes temporales. Las condiciones de supervivencia bajo las cuales están sometidos, en su desempeño empresarial, hace que sea claramente privilegiado el corto plazo. Lo urgente se impone sobre lo importante.

Mutar estas condiciones no es cuestión de hacerles tomar conciencia del largo plazo. Se trata de mucho más que esto. Mientras los microempresarios no encuentren pistas para la solución de sus problemas inmediatos, resultan inaudibles los discursos sobre visión o planeación estratégica de largo plazo. Es una tarea en paralelo, es una visión de futuro a la cual llegan los pequeños empresarios en prácticas concretas de gestión de sus problemas presentes, de formas nuevas de solucionar sus problemas cotidianos y apremiantes. Este es un aspecto determinante de los procesos de desarrollo de capacidades.

No es cierto que la microempresa tenga problemas o limitaciones estructurales para prever el futuro; se trata de que éste se construye en la práctica, no en la abstracción. Sin duda, este es uno de los desafíos donde el PADEMÉR ha ido construyendo una valiosa experiencia, alimentada por estrategias, fracasadas unas y exitosas otras, que muestran que llegar a la construcción colectiva del largo plazo es posible, sobre la base de gestionar el presente, lleno de retos y dificultades. En esta dimensión el respaldo financiero aporta una de sus más destacables funciones, que conduce, incluso, a la solución de problemas de flujo de recursos para capital de trabajo, que en muchos casos se expresa en la solución de pequeñas necesidades de consumo y supervivencia.

### Comercialización y capacidades de gestión empresarial

La comercialización de los bienes y servicios producidos por la pequeña empresa rural aparece reiterativamente como el principal problema que enfrentan. Sin embargo, la experiencia muestra que esta es el resultado, la consecuencia de un conjunto de factores productivos y estratégicos. Es el momento de la verdad, donde se expresa la capacidad, la estrategia, la productividad y la visión de negocio. Así se reconoce en la mayor parte de los procesos, apoyado en el desarrollo del PADEMÉR y que se ha observado en su sistematización.

El fortalecimiento de capacidades de negociación, así como el mejoramiento de la productividad, de las estrategias de mercadeo, de preinversión y de organización empresarial, son precondiciones para encontrar salidas a los problemas de comercialización.

El incremento o fortalecimiento de las capacidades de los microempresarios tiene una primera prueba, un escenario, en nuevas formas de enfrentar las condiciones de negociación e inserción en los mercados. No hay fórmulas que permitan que el programa o los ejecutores sustituyan a los empresarios en el hallazgo de las soluciones a la comercialización. Dicho en forma metafórica, la comercialización es el momento del examen, donde los facilitadores y técnicos desean que el aprendizaje se traduzca en un buen desempeño del microempresario, él solo, poniendo en práctica su propia capacidad.

## Diferenciación y nichos de mercado

La comercialización de productos rurales está marcada, como se ha mencionado, por dos grandes campos de mercado: los productos no diferenciados y los diferenciados. El primero cuenta con estrategias propias de comercialización con un amplio desarrollo institucional. Entre tanto, al segundo campo pertenecen los productos diferenciados que están sometidos a condiciones de manejo de mercados muy diferentes y, seguramente, mucho más exigentes.

Las estrategias de mercadeo de estos productos están respaldadas en la idea de la identificación de nichos o espacios de mercado en los cuales la valoración del producto por parte del consumidor incluye aspectos que van más allá de los atributos propios del producto genérico. La diferenciación trata de responder a las condiciones de calidad, de presentación, de inocuidad, de origen o de simbología de productos. En este aspecto, la producción rural ha mostrado enormes posibilidades que nacen de dos aspectos fundamentales: uno relacionado con el territorio de donde es originario el producto, y otro, con las condiciones o sistemas de producción.

La producción con valores agregados intangibles, como es el caso de la producción orgánica o la denominación de origen, tiene desafíos de mercado muy particulares. En términos económicos, se trata de la recuperación de estos valores al incorporarlos al precio final, de forma que sean transferidos a la remuneración del territorio o de los sistemas productivos de donde vienen.

Ejemplos desarrollados en el marco del PADEMÉR permiten entender mejor estas estrategias, sus desafíos y las exigencias en cuanto a los mecanismos de comercialización. El caso de los bizcochuelos de achira del sur del país ilustra muy bien este tipo de mercados. Este es un producto de carácter regional, pero de enorme potencial en mercados especiales, incluidos los de exportación. Las estrategias de publicidad, de conocimiento de producto, inherentes a los procesos de apertura o penetración de mercados, implica la creación de imágenes de producto, donde se incluyen sus atributos. No se comercializa como una galleta más, sino que se requiere una formación de imagen en los consumidores.

Otro reto de los productos diferenciados es la incursión en mercados emergentes de enorme potencial, como es el caso de los productos orgánicos, que implica la inserción en procesos de certificación, que más allá de sus demandas tecnológicas de producción, implica enormes esfuerzos de acceso a los sistemas creados para este fin en los diferentes mercados. Los emprendimientos del PADEMÉR que han incursionado en este campo se han visto enfrentados a diferentes tipos de barreras y restricciones, la mayoría de tipo institucional.

Hay otros frentes de oportunidades de mercados diferenciados que requieren una enorme dosis de innovación por parte de los pequeños empresarios y de sus organizaciones. Sin embargo, la

lección que dejan los emprendimientos del PADEMÉR es el grave vacío institucional que existe para el apoyo a este tipo de estrategias de mercado. Hay enormes carencias normativas, institucionales, de organismos de apoyo, de transferencia de tecnología y, en general, de conocimiento.

Esto redundará en altos costos de transacción y debilidades de los derechos de propiedad de los pequeños empresarios, por la falta de una estrategia pública que enfrente estas necesidades de forma integral. Es claro que, en este caso, hay un déficit de bienes públicos institucionales de apoyo a los microempresarios rurales, donde se requieren instituciones, normas y procesos de trámite de licencias, certificaciones, permisos, respaldos y otros.

### Valor de la microempresa como parte del valor del producto

El microempresario vende sus productos en los mercados, pero al tiempo vende la microempresa como parte de una estrategia de diferenciación, que se evidencia en algunas de las experiencias y que se refleja en estrategias de conquista de nichos de mercados donde la denominación de origen, la certificación o los sellos desempeñan un papel definitorio de las estrategias modernas de mercadeo. Los profundos cambios que se vienen produciendo en los mercados, particularmente en los de bienes agroalimentarios, están estableciendo nuevas condiciones a los productores rurales.

La evolución de los hábitos de los consumidores, que le otorgan mayor importancia a temas como la calidad, la inocuidad, la presentación o el empaque, está demandando la creación de nuevos tipos de producción y nuevos tipos de productores. Igualmente, está ocurriendo con los cambios en las estrategias de distribución y comercialización, donde las cadenas comerciales, los hipermercados, la agricultura por contrato o las integradoras crean nuevas reglas de juego que implica nuevas formas de comercialización y nuevos tipos de empresas comercializadoras. Esto conduce a asignar importancia a otros aspectos de la producción, pero también a los atributos de la microempresa, que establece que ésta, como unidad económica, debe ser vendida al tiempo con los productos que ofrece.

El concepto de *valor agregado*, aplicado en los emprendimientos apoyados por el PADEMÉR muestra una visión renovada, donde se identifica el conocimiento como un factor determinante de la diferenciación. La formación de recurso humano y el aprendizaje —resultado de la capacitación— se aprecia como un componente del valor agregado al proceso productivo, que se refleja en la producción misma, pero también en la naturaleza y calidad de la empresa rural. Por ello se considera que la formación y la cualificación empresarial es componente del valor agregado de la producción.

En el microempresario y su empresa se concreta un primer nivel de agregación de valor, que justifica un componente diferenciador de la estrategia aplicada por el PADEMÉR y que valida su filosofía. Esto es de especial importancia para los procesos de apoyo a la consolidación de estructuras asociativas y organizativas de los empresarios rurales, ya que ésta es la dimensión que permite que los pequeños empresarios alcancen grados de reconocimiento y diferenciación empresarial en los mercados.

## El microcrédito como estrategia de desarrollo empresarial

---

El financiamiento de la microempresa rural aparece como uno de los componentes clave de la estrategia del PADEMÉR; sin embargo, no se constituye en el eje principal. Como se ha insistido, el principio fundamental del desarrollo de la microempresa rural está en la posibilidad de contar con empresas y proyectos, creíbles, sostenibles y en capacidad de gestionar sus propios desafíos de mercado. El financiamiento, con énfasis en el microcrédito, se considera el instrumento básico para hacer realidad el desarrollo empresarial que se define en los otros componentes.

El modelo desarrollado por el Proyecto ha permitido la existencia de 12 operadores financieros que actúan en el área de microcrédito, de los cuales 9 operan dentro del Programa de Microfinanzas Rurales que administra FINAGRO. En todos los casos se ha buscado que el sistema financiero se involucre y comprometa recursos propios en el financiamiento de los emprendimientos de los pequeños productores.

Para la formalización de este componente del Proyecto se ha establecido una Unidad Especializada en Microfinanzas Rurales, como parte de la Gerencia de Programas Especiales de FINAGRO, y se desarrolla como un ejercicio piloto con el compromiso de la institución, para el conocimiento y creación de experiencia en el manejo y desarrollo de instrumentos financieros adecuados y focalizados en la pequeña empresa rural.

Si bien los recursos que han alimentado los procesos de microcrédito han provenido del PADEMÉR, se ha iniciado un proceso en el cual los operadores financieros involucrados en la administración y gestión de los fondos, han comprometido recursos propios en operaciones de financiamiento de los microempresarios. Estas fuentes alternas son de enorme importancia, dado que significan la garantía de procesos de financiamiento creciente, sostenible y de largo plazo.

Por otro lado, se ha cumplido una amplia labor en el desarrollo de capacidades institucionales, para contar con operadores financieros con mayor conocimiento sobre la naturaleza particular del mercado de productos financieros para los microempresarios rurales. Para ello se han realizado procesos de fortalecimiento en tecnología de microcrédito rural.

El financiamiento de la microempresa rural ha significado un arduo proceso de aprendizaje en el interior del PADEMÉR, de los operadores financieros, de las asociaciones de productores y de los microempresarios mismos. Con base en la información recopilada durante el proceso de

sistematización, su análisis y discusión, se extraen las siguientes lecciones aprendidas como lineamientos de política para el mejoramiento de los servicios financieros de los microempresarios rurales.

Estas lecciones se presentan en el ámbito de los microempresarios y en el de los operadores de los fondos del PADEMÉR, aparte de que las aprendidas en torno a los microempresarios se han enmarcado en cuatro aspectos o dimensiones que persigue el PADEMÉR, a través de su accionar en las microempresas rurales: organizacional, financiero, institucional y formación de capacidades. Además, de estos dos grupos de lecciones, se presenta un tercer grupo, como otras lecciones, las cuales no responden a las categorías mencionadas, pero que se consideran importantes a la hora de diseñar una nueva política para las microempresas rurales.

### Desafío del financiamiento a la microempresa rural

La economía rural se enfrenta a un serio problema para el financiamiento y la capitalización, producto de la baja profundización del sistema financiero en el sector rural. Esto se advierte en forma agravada para los pequeños empresarios rurales, quienes no cuentan con una oferta adecuada de recursos financieros, producto de un mercado segmentado, incompleto e imperfecto. Este es el desafío que enfrentan las estrategias de apoyo al microempresariado rural.

En el campo del financiamiento se definieron estrategias que buscaban crear condiciones que superaran las distorsiones y las barreras institucionales que impiden el acceso adecuado de los microempresarios al capital. No obstante, siguiendo el mismo principio de reconocimiento de la capacidad y potencial de los pequeños productores, se definieron estrategias basadas en una nueva cultura de acceso al financiamiento, sin la pretensión del tradicional subsidio, sobre la confianza de que los microempresarios tienen la capacidad y la conciencia de asumir los costos reales de los créditos.

Los mercados de servicios financieros en Colombia no poseen líneas de crédito especializadas en pequeños productores en situación de pobreza. La estructura financiera levanta unas barreras infranqueables a través de una excesiva tramitología que para los pobres del campo es imposible cumplir y, además, asigna altos costos de transacción, que impiden el intercambio entre los microempresarios y las empresas de servicios financieros. El cumplimiento mutuo de las condiciones de formalización de la relación es excesivamente costoso frente a los beneficios potenciales que las partes pueden alcanzar en sus intercambios.

Es definitivo un cambio en las prácticas y la normatividad del crédito para el pequeño empresario y la creación de un proceso de interfase que facilite el acceso de la microempresa a los beneficios del sistema financiero. Sobre estos vacíos institucionales, el PADEMÉR ha emprendido un proceso de ensayo para propiciar un cambio de actitud del sector financiero hacia la pequeña empresa rural. Su ejercicio experimental demuestra que es posible derrumbar el mito financiero, que cree que a los pobres no se les puede prestar dinero. Contrariamente, se ha encontrado en la experiencia del Programa que los pobres son los usuarios más cumplidos de todo el sistema.

En consecuencia, el mercado falla en razón a que las reglas (instituciones) imponen costos de transacción que superan los beneficios. Resolver esto implica, o bien cambiar las reglas generales

que normalizan los mercados formales de servicios financieros, o bien establecer unas reglas específicas que permitan el desarrollo de un segmento especial del mercado de servicios financieros, o bien crear condiciones de interfase que faciliten la incorporación y la articulación, y en cualquiera de las tres opciones, logrando equilibrar los costos totales que deben asumir las partes (costos de producción y de transacción) y los beneficios recíprocos. Tal es el desafío de política al cual se ha enfrentado la experiencia del PADEMÉR.

## Modelos innovadores de financiamiento

En un proceso inicial, el PADEMÉR ensayó un componente de servicios financieros en que canalizaba recursos de financiamiento mediante la disposición de fondos de organismos de redescuento (FINAGRO e IFI), que operan a través de la banca comercial y de fomento. El proceso fue neutralizado por la pesada estructura institucional. Entonces, el Proyecto diseñó un sistema de intervención en que flexibilizaba los cánones con instrumentos de interfase, a través de fondos de crédito para atención a microempresarios, y de esta manera, facilitar la articulación de la población objetivo a ese mercado con líneas creadas a partir de la experiencia.

Los fondos especiales de crédito patrocinados con recursos del PADEMÉR han fortalecido las experiencias del sector participante del ejercicio de ensayo. Se busca que estos fondos, una vez consolidados, tengan acceso al sistema financiero global, y que con esto vinculen a los pequeños usuarios, no en forma directa, sino a través de sus servicios. De esta manera, los fondos se convierten en instrumento de interfase.

Como se ha mencionado, hay tres opciones para romper estas barreras de acceso. La primera implica el cambio en la estructura misma de los mercados financieros en Colombia, que vayan más allá de las inversiones forzosas que hace el sistema para ser invertidas en el medio rural. La segunda es la creación de condiciones especiales de acceso para los pequeños empresarios, por medio de reformas regulatorias y la creación de nuevos sistemas de intermediación financiera. La tercera es crear estructuras de interfase que acerquen la demanda de financiamiento de los microempresarios al sistema financiero.

## Superando las barreras de acceso

De la experiencia del PADEMÉR se deriva la necesidad de consolidar un programa en el mercado de servicios financieros para pobres y pequeños productores rurales. Las restricciones del sistema general de regulaciones institucionales son el mayor obstáculo para consolidar el proceso. Las entidades financieras no asimilan los mecanismos informales, de bajo costo de transacción, así como de control y gestión de sus operaciones activas (créditos) y pasivas (captación de ahorros).

Los fondos de crédito abiertos por el PADEMÉR evidencian el amplio potencial para la expansión de segmentos del mercado de servicios financieros, si el sistema genera productos apropiados para pobres y pequeños empresarios. Esta experiencia, repetible por sus logros, no puede reproducirse y ampliar sus servicios y productos, ya que no existen regulaciones específicas, de contexto, que reconozcan su validez. No les está permitido por las regulaciones captar ahorros de sus clientes y, por lo tanto, no pueden crecer en forma autónoma y endógena.

De la experiencia se deduce el imperativo de construir una institucionalidad (normas y reglamentos) que facilite el desarrollo del segmento del mercado de servicios y productos financieros para pobres y pequeños productores, incorporando la idea de que las reglas informales (sistemas de valores) y sus instrumentos tradicionales (redes sociales y grupos comunitarios) también son medios eficaces para garantizar el cumplimiento obligatorio en contratos de servicios financieros.

El funcionamiento de los fondos de crédito apoyados y promovidos por el PADEMÉR deduce de la práctica social el nivel “justo” de la tasa de interés, en el contexto de los pequeños productores. Los fondos del PADEMÉR otorgan créditos a pequeños productores y a clientes pobres a tasas de interés más altas que las prevalecientes en el sistema bancario, pero mucho más bajas que las que aquellos deben pagar a los prestamistas informales. Sin embargo, el ejercicio personalizado del crédito y las facilidades de acceso (bajos costos de transacción), basadas en trámites simples, expeditos y redes de atención y servicio directo, encuentran en estos fondos un apoyo y apalancamiento financiero para mejorar el desempeño y progreso de sus actividades económicas.

La enseñanza radica en que es necesario poner el tema de la tasa “justa” de interés en el contexto del costo de oportunidad o alternativo que enfrentan los pobres. Siempre será un objetivo deseable lograr que la tasa de interés sea lo más baja posible, siempre y cuando tal nivel sea sostenible en términos del mercado de servicios financieros.

### Mecanismos para involucrar al sistema financiero

El PADEMÉR inicialmente optó por incorporar la estrategia de financiamiento del microempresariado rural por la vía de utilizar la estructura de FINAGRO, que maneja los recursos de inversión que capta del sistema financiero, producto de las normas que obligan a la colocación de recursos en el sector. Sin embargo, esta estrategia no operó, debido a las condiciones restrictivas de la filosofía misma del financiamiento, que no tiene forma de privilegiar o llegar en forma eficiente a una demanda dispersa, singular y con costos de operación financiera muy altos.

La banca comercial —incluida la banca pública— no está en condiciones de ofrecer, en forma eficiente, los servicios financieros que requiere la estructura productiva de los pequeños emprendimientos rurales. En Colombia, la institucionalidad financiera formal aún ofrece productos financieros adecuados como el microcrédito, el uso de garantías solidarias, el compartir el riesgo empresarial y otras condiciones que la banca moderna mundial ha probado exitosamente.

Se puede afirmar que el nuevo enfoque apuntó a implantar una experiencia en desarrollo de servicios financieros para microempresarios rurales, que combina el diseño de reglas especiales —que promueven un segmento específico en el mercado de servicios financieros— con la promoción de instrumentos de interfase —fondos de crédito para atención a microempresarios—, para facilitar la articulación de la población objetivo con ese mercado. La idea básica consiste en que la población objetivo (excluida en el mercado financiero) tenga acceso a servicios financieros a través de fondos especiales de crédito patrocinados con recursos del PADEMÉR. A su vez, estos fondos, a medida que se vayan consolidando, deberían tener acceso al sistema financiero global y generar así la vinculación de los pequeños usuarios, no en forma directa, sino a través de los servicios de los fondos. Así, estos son el instrumento de interfase. La experiencia lograda ha puesto de presente diversas enseñanzas.

Los fondos de crédito promovidos por el PADEMÉR han demostrado que disponen de un amplio potencial para expandir segmentos del mercado de servicios financieros apropiados para pobres y pequeños productores, pero que no pueden extenderse y ampliar sus servicios y productos, ya que no están cobijados por regulaciones específicas que reconozcan la validez, en el contexto donde actúan, de sistemas informales de control y regulación.

## Evolución de las estrategias financieras del PADEMÉR

El desarrollo de las experiencias del PADEMÉR condujo a constituir instancias de interfase entre los pequeños empresarios y los sistemas financieros. Esta estrategia se imagina como un modo de conformar fondos gestionados por intermediarios no bancarios, con una reconocida capacidad para generar estrategias innovadoras de aproximación a las necesidades de los pequeños empresarios. El fundamento de esta opción es el haber reconocido que el conocimiento, la cercanía y la flexibilidad en el diseño y operación de productos financieros son la clave del éxito en una estrategia de acceso a crédito. Para ello se definieron mecanismos de colocación de recursos del PADEMÉR a través de instituciones financieras solidarias, con presencia local y con experiencia en administración de recursos de y para comunidades urbanas y rurales de microempresarios.

El principio ha sido que los servicios financieros cuenten con modalidades innovadoras que respondan a las particularidades del propio mercado. Para ello se financiaron fondos rotatorios reembolsables, administrados por operadores financieros de diversa naturaleza. De esta forma, el PADEMÉR ha construido una de las más ricas y exclusivas experiencias de financiamiento microempresarial en Colombia.

## Costos del financiamiento

Si bien son frecuentes las manifestaciones de los microempresarios sobre sus expectativas de contar con créditos a tasas más bajas que las que pagan por los préstamos otorgados por los fondos del programa, es evidente la valoración que ellos hacen sobre los atributos del producto financiero. Destacan la oportunidad, el tiempo de respuesta, la adecuación a las condiciones del negocio, la estructura de los plazos de amortización y el acompañamiento, como condiciones más importantes que el costo del dinero. Las tasas aplicadas a los micropréstamos están en niveles similares o superiores a las del sistema financiero, pero significativamente más bajas que los que tradicionalmente deben pagar los pequeños empresarios en los mercados extrabancarios de los cuales obtienen su financiación, lo que implica que los créditos gestionados ante los fondos son altamente competitivos.

La proximidad entre el operador financiero y los clientes, su estrategia y su filosofía de acceso al mercado hacen que los costos de transacción se puedan reducir sustancialmente, frente a los que tiene que asumir la banca con sus productos tradicionales de colocación de dinero. Otro de los aspectos que ayuda a esta reducción es el reconocimiento que se hace del papel que cumplen las asociaciones de microempresarios que, sin que actúen como intermediarios, otorgan un aval o respaldo estratégico a los microempresarios tomadores del crédito. Este papel varía en las diferentes experiencias, desde el simple de presentar al solicitante de crédito o un aval real, hasta la gestión solidaria del préstamo mismo. Pero el rol definitivo es la confianza que genera en el



intermediario el hecho de que una organización o asociación de microempresarios acompaña al cliente y lo incluye en una estrategia corporativa más amplia.

## Rentabilidad del financiamiento a microempresarios

Estas condiciones confirman una lección clave para el financiamiento de la microempresa rural: el microcrédito y el crédito productivo para los emprendimientos rurales es viable, sostenible y cultiva una cultura financiera inclusiva. Los costos de operación del crédito se pueden cubrir cabalmente por el mercado mismo. La disposición a pagar y el comportamiento de la cartera confirman que los empresarios rurales son demanda potencial y efectiva, y que un sistema, fundamentado en tecnologías de financiamiento modernas, creativas, adaptables y adecuadas a las condiciones particulares de la demanda y el mercado, puede ser sostenible, con el cubrimiento de sus costos reales.

Al tiempo, la experiencia indica que el hecho de que los costos reales sean cubiertos es una condición favorable para el fortalecimiento de una cultura financiera sostenible. El microempresariado rural es un segmento comercialmente atractivo para el negocio financiero, pero requiere sistemas de desarrollo de productos audaces, creativos y adecuados a sus propias condiciones, situación en la cual, el mercado responde, cubre sus costos y se desarrolla con seguridad y eficiencia.

## Avales y garantías como instrumentos de inclusión

Las garantías se constituyen en factores de exclusión en los mercados de servicios financieros. En el caso de los pobres y de los pequeños productores rurales, el problema es doble: por una parte, carecen de activos elegibles para ser aceptados como garantía de los préstamos, muchas veces por deficiencias en la seguridad jurídica de la propiedad (carecen de títulos sobre la tierra, etc.); por la otra, los costos de constitución de las garantías (trámites de hipoteca, etc.) son altos frente al monto normal de los créditos requeridos.

La experiencia del PADEMÉR a través de los fondos de crédito para microempresarios rurales, sugiere la necesidad de generar y reglamentar opciones de garantía sobre activos muebles y sobre responsabilidades cruzadas y solidarias, mediante la organización y la cooperación social voluntaria de los usuarios. Imponer un criterio único como norma y condición de acceso (formación obligatoria de grupos asociativos de responsabilidad solidaria, por ejemplo) resulta inconveniente y crea nuevos obstáculos de acceso. Es muy importante la flexibilidad de las opciones.

Las exigencias de respaldo y garantía para los pequeños empresarios ha sido siempre una limitación para que el sistema tradicional de crédito incurriera en este tipo de financiamiento, y se ha convertido en una barrera importante para la expansión de mercados de crédito a microempresas rurales. En la experiencia del PADEMÉR se pueden encontrar importantes lecciones que ayudan a entender el comportamiento de los sistemas de garantía para este segmento del mercado financiero.

Una queja permanente está presente en los empresarios: la exigencia de garantías reales por parte del sistema bancario tradicional. Normalmente, éstas se interpretan como un problema de la

demanda, es decir, de las precarias condiciones patrimoniales de los empresarios o de los serios problemas de derechos de propiedad que enfrentan. Sin embargo, este también es un problema de la oferta y de las condiciones institucionales que imponen la necesidad de garantías reales. La lección del PADEMÉR muestra cómo existen amplias posibilidades de aval de los créditos y la eficiencia con la cual estas garantías operan para brindar sostenimiento al sistema crediticio.

## Gestión de garantías

En primera instancia, las estrategias que permitan reducir los costos para la constitución de garantías reales —que en medida importante pueden ser constituidas por los empresarios— tienen un significativo impacto en la ampliación del acceso directo a los sistemas tradicionales de crédito. Dado que los montos son relativamente bajos, los costos de regularización de propiedad o de formalización de los emprendimientos castigan en forma desmedida los costos efectivos del dinero. Esto conduce a que una estrategia de fortalecimiento y reconocimiento de la estructura patrimonial de la empresa rural sea una política complementaria crítica y de alto impacto. En los casos en que los derechos de propiedad, sobre la tierra o sobre otros activos son sólidos, el acceso a los recursos financieros es fluido y las posibilidades de negociación de los microempresarios es más fuerte.

## Innovación en sistemas de garantías

Las estrategias de asociatividad y los valores corporativos identificados entre los microempresarios rurales dejan una lección clara sobre el potencial de estructurar formas más modernas e innovadoras de garantías colectivas. En algunos casos se han manifestado formas variadas de garantías de responsabilidad solidaria, cruzadas y colectivas, donde los microempresarios se respaldan mutuamente y sus organizaciones actúan como garantes de la moral comercial, del conocimiento y de la exigencia social del cumplimiento de los compromisos comerciales y financieros de los empresarios.

Estos sistemas de garantías se fundamentan en el desarrollo del capital social comunitario y en estructuras de cohesión social, más poderosas que las mismas garantías reales exigidas por la banca formal. La experiencia del PADEMÉR es contundente en este punto y confirma el enorme potencial que sistemas de control social sobre la cultura del crédito, tal como se ha demostrado en otras estrategias adoptadas y aplicadas en otros programas y países. Estas estrategias tienen un impacto indirecto de la mayor importancia en las estrategias de desarrollo empresarial que busca el PADEMÉR y permiten la consolidación del capital social, fundamento de una estrategia política e institucional de empoderamiento.

## Acumulando experiencias

Situaciones coyunturales, como la baja en los precios por la sobreoferta del producto, se deben prever para identificar la capacidad de endeudamiento. La estrategia de aprobar varios créditos a la vez no es muy conveniente para organizaciones poco consolidadas.

Se debe contemplar la posibilidad de entregar recurso de crédito a microempresarios que ya tienen experiencia o han recibido capacitaciones de entidades sobre la microempresa. Esto con

el fin de suplir su necesidad sentida de recursos. Lo anterior se sustenta en que en la mayoría de los casos se expresó la apatía por las capacitaciones tan seguidas, cuando lo que más les urgía era dinero para la microempresa.

Ciertos fondos han infundido en sus clientes rurales una cultura de ahorro, mediante la destinación periódica de parte de sus ingresos por sus actividades para pagar las cuotas de los créditos. En opinión de los operadores, por su experiencia en colocación de crédito, tanto en el sector rural como en el urbano, la mujer es más cumplida que el hombre en sus obligaciones crediticias, a pesar de sus múltiples obligaciones. Lo anterior sugiere el desarrollo de incentivos por cumplimiento para la mujer y una mayor capacitación en los hombres sobre cultura de ahorro.

# La microempresa rural como cliente financiero

---

El crédito es un componente del paquete de requerimientos de la estrategia de desarrollo empresarial promovida por el PADEMÉR, el cual está complementado por una estrategia de desarrollo tecnológico. Esta combinación es fundamental y deja una lección contundente: el desarrollo tecnológico sin posibilidades de acceso a financiamiento conduce a la frustración y aborto de los emprendimientos; un financiamiento sin innovación tecnológica conlleva a un sobreendeudamiento improductivo. De allí se desprende que el microcrédito requiere distintos grados de acompañamiento y transferencia tecnológica, a fin de que se convierta en una estrategia que debe contar con un paquete de servicios integral.

La sinergia de acceso a servicios tecnológicos, de la mano con acceso a servicios financieros, multiplica los impactos y garantiza el logro mutuo de las dos estrategias. Esto tiene implicaciones obvias en los costos del crédito a pequeños productores; pero la experiencia del PADEMÉR indica que uno de los más importantes efectos de la estructura institucional corporativa de asociaciones de empresarios y de acompañamiento de prestadores de servicios, es la posibilidad viable de comercializar, asumiendo sus costos, en forma integral paquetes de servicios tecnológicos y financieros. Tanto ejecutores como microempresarios coinciden en que el acompañamiento al crédito es un factor crítico, no de la recuperación del crédito —que responde a una moral comercial probada—, sino de los impactos en la productividad y rentabilidad de los emprendimientos.

## El mito del microempresario moroso

Los microempresarios son buenos clientes del sistema financiero. Constituyen una demanda amplia, diversa y efectiva. Su comportamiento de pago es bueno cuando hay claridad en los términos comerciales de la relación financiera. Las sombras que afectan la imagen del pequeño productor sometido a una cultura de no pago son falsas y responden, más bien, a las estructuras políticas populistas y manipuladas que el sistema financiero rural ha acumulado por medio de un uso inapropiado del crédito como mecanismo compensatorio y asistencial. Nuevamente, es un problema de la oferta y de intermediarios políticos que han creado una imagen de cliente que la experiencia del PADEMÉR desvirtúa en forma generalizada.

Paradójicamente, ha hecho carrera que el microempresario es un mal cliente, cuando en realidad es un cliente exigente; por lo tanto, con enormes oportunidades para una oferta de productos financieros flexible; con buena moral comercial; con una posibilidad real de ser sujetos de una estrategia agresiva de mercado, y que constituye el segmento de mercado más grande, y con claras posibilidades de constituir un sector sostenible de mercado financiero con enormes economías de escala. En síntesis, el microempresario es un cliente potencial efectivo que, al igual que en los sofisticados mercados diferenciados, requiere un desarrollo de mercadeo moderno, eficiente y protegido de pretensiones populistas y asistenciales.

## Valores sociales de la moral comercial

La experiencia del crédito asistido que el PADEMÉR ha puesto en marcha destaca los valores como un factor crítico del mercado financiero. Es necesario recordar que el sistema financiero se fundamenta en principios fiduciarios, en confianza, en credibilidad y en disposición al riesgo compartido. Esto es cierto para todo el sistema, aun para los grandes negocios, respaldados en grandes y reales garantías. En el caso de los pequeños productores, este mismo sistema de valores tiene características y condiciones particulares, las cuales deben ser entendidas, asumidas e incorporadas a las estrategias de crédito.

## Importancia del capital social en el financiamiento

El PADEMÉR se ha constituido en un laboratorio de financiamiento, donde se han probado estructuras basadas en sistemas informales y en redes de cooperación, que hacen de los sistemas de financiamiento una estructura de sistemas de valores ajustado a los procesos básicos y a las exigencias propias de un mercado financiero real. La mayor flexibilidad manejada por los sistemas de financiamiento del proyecto resultan audaces e informales frente a los requisitos y prácticas del crédito tradicional, pero en realidad responden a un exigente sistema de formalización de los sistemas de valores, es decir, de los componentes sobre los cuales se estructuran las condiciones de confianza y fe comercial, propios del sistema financiero.

Esta es otra de las lecciones de diferenciación del mercado financiero para el segmento microempresarial, y una demostración de cómo estas condiciones peculiares de los sistemas de valores existentes en los espacios de la microempresa rural, convertidos en capital social, se constituyen en poderosas bases para la construcción de un mercado eficiente de financiamiento.

## Mercados y productos financieros para microempresarios

Las lecciones aprendidas por los operadores y organizaciones de microempresarios rurales, en el marco del PADEMÉR, llaman a la necesidad de establecer esquemas diferenciados en destino de los préstamos. Hay una tendencia al tratamiento indiscriminado de los créditos, sean para inversión, capital de trabajo o de libre consumo. La experiencia muestra que, en cualquiera de los casos, los clientes microempresarios tienen la capacidad de manejo y respuesta a los compromisos adquiridos; sin embargo, esta segmentación de producto ayuda enormemente a la cualificación y profundización del mercado, con productos financieros más apropiados y de mejor respuesta a las condiciones particulares de esta demanda.

Esta diferenciación, sumada a la diversidad de clientes, hace que los servicios financieros para pequeños empresarios deban esforzarse más por desarrollar productos y adecuarlos a las diferentes estrategias de financiamiento. Una debilidad del sistema es la indiferenciación de productos frente a un mercado tan claramente heterogéneo, lleno de oportunidades para productos innovadores y, sin duda, de enorme rentabilidad.

### Capitalización y crédito, dos caras del financiamiento

Las experiencias de crédito incluidas en la muestra de proyectos del PADEMÉR permiten visualizar fases de la construcción de un sistema de financiamiento. Si bien hasta ahora el énfasis de los sistemas de crédito ha estado orientado a solventar necesidades de capital de trabajo o de inversiones básicas, se evidencia que hay una oportunidad para abarcar otras áreas de financiamiento, conducentes a cubrir necesidades de capitalización, seguros, titularización de proyectos, manejo de futuros, entre otros muchos productos financieros que tienen posibilidades reales de ser aplicados y desarrollados con organizaciones de microempresarios, en magnitudes y condiciones adecuadas a sus características empresariales, pero con dimensiones de mercado agregado que pueden hacer atractivo el desarrollo de mercados de gran magnitud. El papel de interfase de la estrategia seguida por el PADEMÉR, valida la idea de que en los marcos actuales es posible introducir estrategias que vayan más allá del crédito corriente o de inversión.

### Ahorro e inversión como base de un sistema de financiamiento microempresarial

En los programas de financiamiento para la microempresa rural hay un objetivo subyacente: desarrollar una cultura de ahorro e inversión en los pequeños empresarios. Los fondos constituidos por el PADEMÉR cumplen una función pedagógica fundamental, que acompaña la constitución de organizaciones asociativas, donde los microempresarios deben hacer aportes reales y cumplir con compromisos de capitalización de sus asociaciones en forma de ahorro, aun cuando por las limitaciones normativas no puedan captar ahorro propiamente dicho.

La función de las cuotas que pagan para pertenecer al esquema institucional tiene un enorme valor en la consolidación de esquemas sostenibles de vinculación y solidaridad, manifestada en un sentido de propiedad, del arreglo institucional que respalda su forma de acceso al financiamiento. La experiencia destaca la facilidad con la cual se da esta vinculación, entre el esfuerzo individual y la posibilidad de ser elegible y con derechos a participar en una estrategia que tiene un fuerte sentido de compromiso y solidaridad colectiva.

### Desarrollo de capacidades para el manejo financiero

Los costos implícitos en la operación de fondos de interfase, como los adoptados por el PADEMÉR, incluyen un componente de aprendizaje, de formación y de cualificación de la demanda de financiamiento. Adicionalmente a la necesidad de que se acompañe el proceso de financiamiento, la formación de la cultura formal de financiamiento ha de ser considerada un componente imprescindible de la operación de los fondos, que debe ser traducida en los costos del dinero, y asignada a las tasas realistas que dichos fondos deben aplicar a las operaciones crediticias.

Estos costos son cargados en forma equilibrada entre los operadores y los prestatarios, y, en ocasiones, se manifiestan en una etapa de consolidación de los fondos, que deben asumir procesos de ajuste y de equilibrio, los cuales frecuentemente operan como procesos de autoselección de usuarios, en un primer ciclo de financiamiento; pero que funcionan como depuradores de la clientela, al lograr consolidar grupos de empresarios que en etapas sucesivas fortalecen los fondos y permiten su crecimiento.

### Asociaciones de productores como operadores financieros

Dentro de las acciones innovadoras emprendidas por el PADEMÉR en el campo de financiamiento, se destaca la constitución de fondos administrativos directamente por las asociaciones. En este caso, el operador e intermediario no son los agentes financieros, sino una organización corporativa de pequeños productores. Los recursos colocados a los microempresarios son administrados con una visión muy cercana a los empresarios, con un conocimiento cercano de sus clientes y como parte de estrategias de desarrollo productivo consensuadas por los mismos empresarios.

Si bien este tipo de esquema constituye un desafío a sus capacidades de crecimiento, las lecciones que se desprenden permiten considerarlo otra forma de la intermediación e interfase. La lección está en una fase temprana; sin embargo, es claro que comienza a dar muestras claras de su viabilidad y potencial de sostenibilidad. Se destaca que la experiencia se centra en una creativa forma de integración de servicios tecnológicos y financieros, de construcción de capital social, de fortalecimiento de una cultura colectiva de inversión y de gobernabilidad en el espacio local.

### Desarrollo de capacidades y manejo financiero

Estas experiencias de fondos de financiamiento, administrados directamente por operadores cercanos a los microempresarios o directamente por sus asociaciones, constituyen un logro en la formación de instituciones sólidas, mejoran la interlocución entre ellos y las instancias políticas y de mercado, forman capital social y permiten fortalecer las estrategias de desarrollo tecnológico y sistemas de innovación.

La forma en que se realice la gestión de los recursos financieros no es neutra a las formas de intervención del sistema financiero. La estructura normativa y organizacional es crucial en la construcción de un ambiente integral de desarrollo de la capacidad productiva y económica de las redes de microempresarios rurales. Esto se manifiesta en las apreciaciones de los microempresarios que resienten, más que la disponibilidad misma del recurso de crédito, la capacidad del sistema de entender su propia realidad, el involucramiento, la integración y las alianzas estratégicas en las cuales se desarrolle la estrategia comercial de financiamiento.

### La organización microempresarial

El crédito se ha convertido en una oportunidad para que los microempresarios mejoren la actividad productiva, de la cual derivan su sustento, a través de la adquisición de activos fijos y capital de trabajo —lo que se ha traducido en un ligero mejoramiento de sus ingresos y calidad de vida—.

En los microempresarios asociado, se evidencia una mayor cohesión en el grupo, pues aunque los créditos sean individuales, se genera una presión entre ellos para pagar las cuotas. Por ello, el crédito se puede considerar un elemento de integración.

La generación de oportunidades para la capitalización y la provisión de servicios no financieros — que contribuyan a identificar oportunidades de mercado y aumentar la productividad de los activos de los microempresarios rurales— son, en algunas circunstancias, tanto o más importantes que los servicios financieros para ayudarles a mejorar su ingreso. No se debe forzar a los microempresarios a que se conformen como empresas legales si antes no se ha realizado un proceso de capacitación serio sobre las ventajas y desventajas de este proceso.

### Formación financiera

El permitir administrar fondos a las asociaciones de microempresarios fortalece su capacidad asociativa y el hábito de ahorro. Al mismo tiempo contribuye al desarrollo de capital humano y social, así como a la creación de una cultura de crédito. Los usuarios de los créditos utilizan parte de éstos para solventar otras necesidades diferentes a las de su microempresa. A pesar de esto, son cumplidos en sus cuotas, tanto que a veces tienen que sufragarlas con otros recursos diferentes a los de su microempresa. Esto indica que una política de crédito para la microempresa rural debe estar enmarcada en un contexto de seguridad alimentaria.

La mayoría de los microempresarios consideran el crédito una inversión y no un costo para su empresa. Desde esta perspectiva, la solicitud por nuevos créditos es una constante para mejorar el estado de su microempresa.

No es posible diferenciar entre el nivel de cumplimiento de los microempresarios asistidos por el PADEMER, a través de su operador de servicios tecnológicos, y los que no lo fueron. Esto indica que, en general, el microempresario rural es honesto y responsable por naturaleza. Por lo tanto, se debe tener seguridad o confianza en diseñar políticas que cubran una mayor población.

En el otorgamiento de los créditos se considera importante involucrar criterios cualitativos del cliente, como su prestigio, honestidad y responsabilidad en la comunidad. El acceso al crédito creó una cultura de pago en los microempresarios, pues la mayoría de ellos no tenía experiencia en créditos con entidades financieras.





# Estrategia y política para el desarrollo microempresarial rural

---

El PADEMER fue concebido, desde su inicio, como una oportunidad para establecer nuevas formas de comprender la operación de los pequeños emprendimientos rurales, su naturaleza, sus condiciones de gestión y los atributos que debería tener una política pública para su fortalecimiento. Durante los años de ejecución del Proyecto se han acumulado amplias lecciones y aprendizajes que permiten encontrar opciones de enorme potencial para establecer una estrategia de desarrollo microempresarial: en el sector rural.

El Gobierno Colombiano ha tomado la decisión de incorporar estas lecciones en la creación de un nuevo proyecto para la microempresa, el cual fue aprobado por el CONPES, en junio de 2006, que permitirá la extensión de muchas de las estrategias logradas por la experiencia del PADEMER. Bajo el nombre de Desarrollo de las Oportunidades de Inversión y Capitalización de los Activos de las Microempresas Rurales se iniciará un programa con financiamiento del FIDA, por un monto de 20 millones de dólares.

Los objetivos de este Proyecto se centran en incentivar negocios agrícolas y no agrícolas con potencial para la generación de ingresos y empleos; estimular la integración y las sinergias entre las áreas rurales y los centros urbanos, a través de los corredores económicos y sociales existentes; consolidar las organizaciones rurales de base y el capital social, a través de la participación y mejora de sus capacidades y competencias; desarrollar mecanismos focalizados regionalmente para la inversión en activos productivos, y apoyar el funcionamiento eficaz de mercados financieros para los productos y los servicios de interés de la población rural.

En este capítulo se recogen las principales recomendaciones de política que surgen de los hallazgos obtenidos en casi 10 años de aplicación en una amplia muestra de pequeños productores, muchas de las cuales han sido recogidas por la nueva operación e introducidas en el programa. La estructura de las recomendaciones cubre los aspectos de inserción de las estrategias en las políticas públicas, la microempresa y su organización como eje de políticas de inserción económica, el desarrollo tecnológico, el financiamiento y la gestión de programas.

## Políticas de desarrollo

El tratamiento de los procesos de fortalecimiento de la microempresa rural debe ser considerado un componente estratégico de las políticas de desarrollo económico, antes que una estrategia de lo que usualmente se denomina *desarrollo social*. Esto como consecuencia de la clara demostración

del enorme potencial que tiene el sector microempresarial en la generación de procesos dinámicos económicos, que es perentorio enmarcar dentro de estrategias globales de dinamización y reactivación económica.

El desafío consiste en la búsqueda de mecanismos para escalar la experiencia del PADEMÉR y realizar ajustes en las políticas económicas generales, de forma que se supere la aplicación parcial y piloto, pasando a estrategias que influyan a mayor escala en el desarrollo de la economía rural.

### Una estrategia de desarrollo económico

La microempresa rural no tiene una relación determinante con la pobreza rural, ni se encuentra atrapada en ella. La experiencia del PADEMÉR muestra que los microempresarios asumen el negocio como una opción de integración en mercados dinámicos, tienen una comprensión clara de los desafíos de los mercados y no la conciben como una estrategia de superación de la pobreza, con el sentido asistencial que se le asigna desde el imaginario tradicional de las políticas públicas.

### Generando empleo a través de la microempresa rural

La microempresa es un generador de empleo, en tanto que la mano de obra es su activo más importante. Las estructuras tecnológicas predominantes tienen altos coeficientes de empleo, lo que confirma el potencial para generarlo y la conexión entre la estrategia empresarial y la de empleo.

### Visión territorial de la microempresa rural

La microempresa rural es el componente clave para el desarrollo de cohesión social y de competitividad en los territorios rurales. Si se entiende el territorio como una institucionalidad conformada por reglas de juego y organizaciones articuladas por la historia, la tradición y la cultura, se puede observar, en las experiencias acumuladas por el PADEMÉR, que las redes microempresariales constituyen el eje central de la economía de aglomeración y la conformación de *clusters* productivos.

La naturaleza dinámica de los territorios, su economía, está estrechamente ligada a las estructuras de propiedad, patrimonio y gestión de los pequeños empresarios, de sus mercados laborales, de sus inversiones y de su generación de mercados de bienes y servicios, particularmente locales y regionales. La economía del territorio es, en gran medida, la economía de sus unidades y agentes económicos, es decir, la economía de sus pequeños empresarios, interactuantes y dinámicos, quienes cumplen la función de integrar la economía territorial, y definen y reflejan la naturaleza propia y singular de la diversidad del territorio rural del país.

### El territorio como reproductor de las estrategias de fomento a la microempresa

Esta estructura de ejecutores y asociaciones de productores, como eslabones que aproximan a los microempresarios a las políticas del Estado, son el fundamento de una estrategia de masificación

de la experiencia PADEMÉR. Si bien su conformación y operación han estado definidas por los apoyos del PADEMÉR, una vez finalizada la intervención, estas mismas estructuras están en posibilidad de repetir sus experiencias, expandir sus coberturas y ofrecer su capacidad de mediación e interfase a nuevas estrategias de política pública y de estrategias de modernización productiva y comercial.

La sistematización desarrollada en los capítulos anteriores buscó documentar los resultados de la aplicación de los servicios tecnológicos en los beneficiarios. No obstante que la sistematización del proceso permite generalizar el impacto positivo del PADEMÉR en las microempresas rurales en Colombia, el análisis de este proceso debe servir para reajustar el diseño o el proceso de operación del programa, es decir, su concepción o su metodología de intervención.

En este contexto, en el presente capítulo se efectúa una retroalimentación de la evaluación del impacto, es decir, la utilización de sus resultados para la mejora y rediseño de sus conceptos y operaciones, con el fin de que sirvan como lineamientos de la política pública para el apoyo de las microempresas rurales.

### Contribución a la cooperación local

El modelo desarrollado por el PADEMÉR permite establecer mecanismos reproducibles en otras esferas de la política pública. La estrategia de vinculación de diversos actores, públicos y privados, confirma una de las tácticas más efectivas de gestión pública que se ha puesto en marcha en tiempos recientes: procesos de cooperación que se basan en relaciones de socios, donde cada uno de los participantes, sean organismos públicos o microempresarios, o empresas prestadoras de servicios, se relacionan en redes de colaboración, rompen la tradicional estructura vertical de un Estado que da y una comunidad que recibe y se acercan a la idea de un Estado comunitario, donde cada quien tiene algo que recibir y algo que dar. Esto convierte al interés colectivo y al bien común en incentivos particulares e individuales que motivan la participación con derechos y deberes.

Esta estrategia se convierte en un instrumento poderoso para reorientar las estrategias de intervención; así mismo, redefine el papel del Estado nacional, de sus organizaciones descentralizadas, de las entidades territoriales y de las organizaciones empresariales, comunitarias y de la sociedad civil. La experiencia de modelos aplicados generalizadamente en Europa validan este tipo de modelos, de los cuales el PADEMÉR tiene experiencias y lecciones de implementación reproducibles, concretas y valiosas.

### Contribución a la reducción de la pobreza

La capacidad del modelo del PADEMÉR para repetirse como una estrategia de combate a la pobreza, parte de la comprensión de que ésta requiere caminos que la consideren un impacto de presiones que ejercen las condiciones políticas y económicas y que determinan marginalidad y exclusión. Por ello, una política de atención a la pobreza debe estar fundamentada en acciones que busquen la inclusión y el desarrollo de mecanismos, que eliminen las barreras que impiden

una adecuada inserción de los pobres a los flujos económicos predominantes en la economía de mercado.

La secuencia de procesos seguidos por el PADEMÉR —desarrollo empresarial, más empleo, mayor ingreso— proporciona un prometedor enfoque que enfrenta las tradicionales estrategias compensatorias y asistenciales de tratar la pobreza. En este sentido, se demuestra que es posible lograr altos índices de desempeño empresarial, productivo y comercial, aun con pequeños empresarios pobres, y que es posible, desmontando las barreras que impiden el acceso de los microempresarios a tecnología (conocimiento) y a crédito (capital), lograr impactos sostenibles y reproducibles dentro de una política de pobreza. Esto rompe con un prejuicio grave que ha impuesto, en muchos escenarios de política, la idea de que para los pobres sólo es posible hacer pobres políticas, de pobres resultados.

### Desarrollo empresarial

El eje central de una política de desarrollo de la microempresa rural debe estar sustentado en la credibilidad de ella como una estrategia empresarial, con el objetivo claro de crear capacidades para la gestión económica, con atributos particulares; pero con potencial real de inserción dentro de las estrategias de modernización y reconversión productiva.

### Microempresas diversificadas y multisectoriales

Sin duda, uno de los factores más innovadores que introdujo el PADEMÉR en la formulación de estrategias de desarrollo rural consistió en reconocer que la economía rural no es exclusivamente agrícola. En particular, cuando se trata de la pequeña empresa rural. Fue un reconocimiento a la enorme diversidad que ofrece el panorama empresarial rural. Por esta razón, el PADEMÉR se constituye en el primer programa del sector que ha prestado atención a las actividades económicas no agrícolas, en forma intencional.

### Redes institucionales para el apoyo a la microempresa

La experiencia del PADEMÉR enriquece el entendimiento de las nuevas formas institucionales que surgen de la profunda reestructuración y ajuste vivido por el país. El vínculo de redes que incluye a la institucionalidad central (representada por el PADEMÉR), a los ejecutores descentralizados (representados por diversos tipos de operadores) y a las organizaciones locales y de base (representadas por las asociaciones de microempresarios) establece una enorme sinergia, con grandes potencialidades en el manejo de una nueva gestión.

A pesar de las evidentes dificultades y desafíos que entraña la redistribución de los espacios de toma de decisión y de integración de instancias diversas, autónomas y dispersas, los resultados de dichas estructuras institucionales ofrecen un modelo prometedor de gestión de política pública, llamada a convertirse en ejemplos de una nueva concepción del Estado como red, canalizador de una enorme capacidad creativa e innovadora requerida para enfrentar los desafíos de la transición económica e institucional que vive Colombia.

## Fortalecimiento de la microempresa y de sus redes institucionales

Los objetivos de fortalecimiento institucional, inherentes al PADEMÉR, se logran en tres ámbitos simultáneamente. En primera instancia, en las empresas beneficiadas por la intervención, en su capacidad organizativa, productiva y comercial, a través de modelos de gerencia adecuados a los retos del mercado. En segunda instancia, en las asociaciones de productores, que logran una importante capacidad de mediación, representatividad, negociación e interlocución corporativa de los microempresarios, con impacto en la posibilidad de incorporar economías de escala y autogestión de instrumentos de política pública. En tercera instancia, en el fortalecimiento de organizaciones regionales y locales, como prestadores de servicios a las empresas rurales, lo cual mejora la oferta, cualificando sus instrumentos y ampliando la posibilidad de respuesta del mercado de factores productivos a las necesidades de los empresarios.

Todo este proceso de fortalecimiento institucional se fundamenta en los requerimientos concretos del desarrollo productivo, pero simultáneamente permite la construcción real del capital social necesario para poner en marcha modelos de política de demanda, descentralización y autoinstitución, como fundamento de una estrategia viable y sostenible de desarrollo rural.

## Contribución al desarrollo del empresariado rural

Una estrategia de reconversión productiva en Colombia pasa por el desarrollo del empresariado rural, pero no sólo del empresariado comercial de gran tamaño, sino, primordialmente, del empresariado pequeño y mediano, abundante y de generalizada presencia, que permite pensar en verdaderos modelos de competitividad, en economías de aglomeración y de escala, en modelos corporativos y asociativos, en cambios acelerados de productividad, en diversidad y diferenciación, en ocupación de territorios, en redes y en cubrimiento de mercados locales, regionales y nacionales.

Este es un desafío enorme de las nuevas estructuras comerciales internacionales. También lo son los graves problemas de desplazamiento por razones económicas que subsisten en el medio rural colombiano, en cuanto a la posibilidad de reconocer y afirmar la multifuncionalidad de la economía rural. El desarrollo agroempresarial es un imperativo del futuro desarrollo rural. El PADEMÉR ha sido el vehículo mediante el cual el gobierno colombiano ha empujado una estrategia de fortalecimiento empresarial. La primera de su género en el medio rural. La experiencia permite valorar la pertinencia de los esfuerzos por integrar la experiencia a la política de desarrollo rural, a las estrategias de inversión y, particularmente, a las políticas de lucha contra la pobreza.

## Desarrollo tecnológico

La clave de la política de desarrollo de la microempresa radica en la posibilidad de generar y transferir tecnologías que permitan el aprovechamiento de las oportunidades que otorgan los mercados. Los mecanismos de investigación, transferencia de tecnología, acompañamiento y asistencia técnica, son determinantes y deberán formar parte de las agendas estratégicas de innovación y desarrollo nacionales.

## Contribución a la creación de mercados de servicios tecnológicos

La transferencia de tecnología tiene opciones claras a través del concepto de *servicios tecnológicos*, desarrollado por el PADEMÉR. Las lecciones de identificación de requerimientos de innovación, de mecanismos de transferencia, de formación de capacidades y de modernización productiva y organizacional, muestran las virtudes de una estructura de prestación de servicios tecnológicos, a través de prestadores de servicios, dentro de una idea de ejecutores de política.

Profundizar en modelos de terciarización de la prestación de servicios puede ser un camino promisorio para lograr procesos fuertes de reconversión y modernización productiva. El PADEMÉR no alcanza a desarrollar plenamente una filosofía de mercado de servicios tecnológicos, pero establece las bases para cualificar una relación de demanda y oferta entre los microempresarios, sus organizaciones, con las instituciones prestadoras de tales servicios. Es posible crear un mercado, subsidiando la demanda de servicios al estilo de los modelos desarrollados en Chile, que permite pensar en sistemas en expansión que garanticen mayores coberturas, mejor servicio, respuesta a la demanda de los microempresarios y eficiencia en las técnicas de transferencia y prestación de servicios de asistencia técnica.

La experiencia del PADEMÉR indica que una política de fortalecimiento de los servicios tecnológicos pasa por el apoyo, la regulación y el fomento de este tipo de empresas prestadoras de servicios, con acciones de promoción e inducción de tales mercados de servicios.

## Financiamiento

Proveer recursos financieros para la dinamización de las microempresas y de sus emprendimientos debe considerarse un tema central de las estrategias de desarrollo de los mercados financieros y no debe limitarse exclusivamente a fondos específicos alimentados con recursos públicos. La meta de política debe ser la de involucrar plenamente a los intermediarios financieros de la banca comercial en procesos de modernización, innovación y desarrollo de productos para un mercado de grandes proporciones, excelentes oportunidades y un potencial de rentabilidad.

## Contribución a la política de financiamiento

Si bien el PADEMÉR es una estrategia de fomento y desarrollo de la microempresa, se constituye en uno de los programas que más ha avanzado en la aplicación de mecanismos innovadores de financiamiento y capitalización. Algunas de sus lecciones son traducibles en recomendaciones de política de financiamiento, en particular relativas a propuestas de escalamiento y expansión de la experiencia de microfinanciamiento de los pequeños empresarios rurales.

El PADEMÉR indica un camino de interfase que hace posible la conformación de estrategias de banca *mezanina*, que se ha intentado en anteriores oportunidades en el país. La conformación —o ampliación de cobertura— de fondos de aval que respalden créditos comerciales a intermediarios financieros locales o regionales —o de las asociaciones mismas de microempresarios—, que a su vez reproduzcan sistemas de financiamiento modernos a los microempresarios, operando como interfase, requieren nuevas regulaciones y la ampliación de los sistemas de constitución de garantías solidarias.

Igualmente, se abre la necesidad de abrir nuevas opciones de financiamiento para la capitalización de la empresa rural, por medio de fondos de capital de riesgo y de inversión, con la participación de las redes institucionales que ha probado el PADEMÉR e instancias institucionales formales especializados en financiamiento rural. Es necesario que se reconozcan las lecciones que deja el trabajo de los fondos gestionados en el PADEMÉR, sobre aspectos de cultura financiera, costos de intermediación, costos de acompañamiento, tasas de interés, sistemas de valores y estratificación del mercado y de productos financieros.

### Limitaciones al ingreso de nuevos operadores

La experiencia indica que una de las restricciones de estos fondos es la posibilidad de crecimiento que ofrezcan. La primera limitante de los fondos o de las organizaciones no bancarias es la aptitud para convertirse en fondos completos, es decir, que puedan ejercer su condición de sistema pasivo, que puedan hacer captaciones directas para financiar los fondos en su crecimiento.

Frente a esta restricción, los fondos de esta naturaleza se enfrentan con la necesidad de ser alimentados con el acceso a créditos de intermediación, es decir, a tomar prestado, para prestar a su vez a un grupo de microempresarios o a sus asociaciones; o a combinar recursos del sistema financiero con aportes de programas, del tipo PADEMÉR, que colocan recursos de origen público para ser administrados en el marco de un programa específico de fortalecimiento empresarial.

Las fases de laboratorios y pilotaje que ha desarrollado el PADEMÉR permiten extraer ilustrativas lecciones donde se valida la posibilidad de convertir el esquema en una estrategia escalable de amplia cobertura para la pequeña empresa rural, tal como ha sido probado en otros lugares del mundo.

La experiencia del PADEMÉR evidencia que se hace necesario introducir modificaciones y ajustes a las reglas de operación del sistema financiero, en procura de facilitar el acceso de los fondos y agentes financieros a un sistema de banca de interfase, llamada en ocasiones banca *mezanine*, donde se reparten o trasladan los costos fijos de transacción a organizaciones que, dada su proximidad a la demanda, pueden eficientemente crear nuevas condiciones de manejo financiero, incluso porque están en capacidad de manejar una nueva cultura financiera.

En este marco de prueba de modelos de financiación son abundantes y ricas las lecciones que dejan las experiencias del PADEMÉR en su aplicación en Colombia. Los fondos de interfase muestran la posibilidad de constituir una estructura mixta de financiamiento que propone una nueva institucionalidad, en la cual formas intermedias de organización están en capacidad de interactuar entre el sistema financiero formal y los microempresarios, convirtiéndose en sujetos de crédito, como eslabones puente, que pueden responder ante el sistema financiero y administrar directamente frente a los empresarios. Esto necesariamente implica una revisión de las normas de acceso y una estrategia de involucramiento de las entidades financieras reguladas, y propone la revisión de las estrategias de la banca de segundo piso en este campo, en particular el papel que desempeña Finagro en el mercado financiero rural.



## Integralidad del sistema financiero para microempresa

Sin duda, la más importante lección que se desprende de las experiencias del PADEMÉR en el campo del financiamiento tiene que ver con las posibilidades de escalar, de llevar a cabo una amplia cobertura. Hasta el momento, los recursos que han alimentado los fondos provienen del PADEMÉR; sin embargo, existe la conciencia de que esto no constituye una estrategia sostenible para garantizar la cobertura requerida frente a las metas nacionales de apoyo al desarrollo de la microempresa.

Hay aprendizajes que se pueden sintetizar en la validación de un modelo de interfase, en la multifuncionalidad de las estrategias de financiamiento fundadas en estructuras institucionales mixtas y en los atributos requeridos para una estrategia de capitalización y financiamiento. La experiencia del PADEMÉR aporta, adicionalmente, pruebas de que debería permitirse la aproximación del sistema financiero formal a esquemas de banca *mezanine* y a la orientación de instrumentos de política pública. Los modelos de intervención y pilotos observados dejan entender la enorme posibilidad de constituir mecanismos, donde los recursos públicos pueden hacer puentes entre una demanda de alto potencial para el sistema financiero comercial.

Escalar el mercado de crédito y capitalización de pequeños empresarios es una necesidad que lo convierte en una oportunidad para los mercados financieros. Para ello se requiere la incorporación del sistema financiero. El Estado, a través del PADEMÉR, ha realizado una importante tarea de prueba de modelos e instrumentos, que conducirían a una redefinición de funciones, donde se identifican apoyos concretos que deben permitir romper barreras tradicionales de acceso, consecuencia de las imperfecciones de la oferta institucional.

## Redes de operadores financieros

Las condiciones ofrecidas para el acceso a los créditos resultaron ser beneficiosas para los microempresarios. Las tasas de interés, los montos y plazos y las garantías establecidas facilitan el acceso a recursos de crédito. Es necesario que los microempresarios, a través de un acompañamiento conjunto entre los operadores financieros y tecnológicos, conozcan los beneficios, las ventajas y desventajas del crédito y su capacidad de endeudamiento. Además, lograr destrezas de los microempresarios en su manejo.

A pesar de lo riesgoso que es el negocio de la agricultura, los operadores financieros le apuestan a la búsqueda de más recursos para el microcrédito rural. En opinión de los operadores, administrar recursos del PADEMÉR es poco rentable, a pesar de que éstos no tuvieron necesidad de hacer inversiones para manejar los recursos. Es un buen negocio administrar un fondo siempre y cuando no se incurran en costos extras al operador.

Los operadores financieros han experimentado beneficios como el de ampliar su cobertura, mejorar su imagen, comprender aún más el sector rural, generar nuevos vínculos gubernamentales y nuevas capacidades, entre otros, debido a la relación con el PADEMÉR. No es posible diferenciar en el operador entre su objeto social y la colocación de créditos. Se sugiere que se flexibilicen las condiciones de los préstamos, de tal manera que los microempresarios puedan tener recursos de crédito para varias actividades.

## Desarrollo comercial de los productos financieros

Una de las más frecuentes observaciones y exigencias de los microempresarios en papel de clientes del sistema de financiamiento, es la necesidad de que los productos respondan a las especificidades del negocio y de la estructura de operación de la microempresa. En consideración a la enorme heterogeneidad mencionada, este aspecto hace que las estrategias de colocación deban ser innovadoras, flexibles, heterodoxas, que entiendan las lógicas productivas y comerciales.

De nuevo se hace evidente que se requiere un moderno desarrollo de la tecnología financiera, falencia que padece generalizadamente el sistema financiero formal de la banca colombiana. Una relación cercana entre los operadores financieros, en particular en los ámbitos locales y regionales, constituye un aspecto crítico en la posibilidad de un verdadero desarrollo y profundización de los servicios ofrecidos. Sin embargo, es conveniente fomentar una cultura del ahorro a partir de los procesos de capacitación y asesoría, y complementarla con el diseño de un mecanismo que le permita a los microempresarios hacer uso de este, en caso de no contar con los recursos para dar respuesta a los compromisos adquiridos por el crédito.

Además, se deben diseñar estrategias de capacitación que permitan que todos los miembros del grupo obtengan el mismo conocimiento. Para ello, aparte de que se debe considerar la heterogeneidad del nivel educativo de miembros de las microempresas, es necesario enfatizar más en construir valores como el respeto, la confianza, la responsabilidad, para mejorar el funcionamiento de las empresas. Estos factores se deben tener en cuenta al momento de otorgar los créditos.

Así mismo, se deben diseñar estrategias de aprendizaje en cada microempresa durante el proceso de capacitación, que permitan hacer un ejercicio de intercambio de roles entre sus diferentes miembros, con el fin de desarrollar y mejorar sus capacidades de desempeño. Una estrategia de capacitación debe incluir, además de los microempresarios, a sus empleados, para asegurar la calidad del producto.

## Gestión de programas

La forma que suma la gestión de la política pública de apoyo a las microempresas rurales, se constituye en un punto clave del éxito en la calidad del gasto y el logro de las metas de desarrollo empresarial. El PADEMÉR ha permitido crear un modelo de gestión de política que deja importantes lecciones que deben ser incorporadas en las estructuras institucionales de política rural. La nueva generación de políticas de demanda y de gestión descentralizada ofrece una oportunidad que puede afectar a otras estrategias complementarias, para lo cual se requiere avanzar en la consolidación de un modelo público-privado de gestión.

## Nueva generación de políticas públicas

La estrategia del PADEMÉR no se restringe a la dirección de sus beneficiarios microempresarios. El proyecto ha probado una nueva manera de formular, gestionar y operar la política pública, desde una perspectiva de demanda. Implica una nueva cultura de la inversión de recursos públicos, en el marco de las estrategias de fondos concursables, de focalización, de asignación de recursos, de descentralización y de relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil.

## Nuevos diseños instrumentales de política

La experiencia en la conformación de un fondo concursable ha introducido nuevas formas para el manejo de fideicomisos, de aplicación de criterios de convocatorias públicas, de administración de reglas, de transparencia y control técnico y veeduría social. Todos estos instrumentos han permitido reducir significativamente los vicios tradicionales, producto de la discrecionalidad, captura rentística e intromisión politiquera en el manejo de los recursos públicos. Estos elementos han permitido un aprendizaje técnico y burocrático en la administración pública, que proporciona nuevos instrumentos y visiones a una estrategia institucional para la transición que vive el medio rural colombiano.

## Estructuras institucionales para la gestión de la política

Frente a los significativos cambios en la institucionalidad pública, caracterizada por el desmonte de las pesadas estructuras de ejecución y operación de las entidades estatales, el PADEMÉR probó nuevas opciones de incorporación de diversos actores como ejecutores de la inversión pública. La definición de una estrategia de selección de operadores privados, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, organizaciones o asociaciones de empresarios, universidades y centros de investigación, ha permitido crear o fortalecer un nuevo sentido de la participación, la cooperación y la acción colectiva.

## Pertinencia de las políticas y sus instrumentos

Las estructuras institucionales que se han desarrollado a partir de los procesos de ajuste institucional, caracterizados por el desmonte ocurrido en las últimas décadas de las organizaciones públicas de apoyo a los empresarios rurales, se caracterizan por la incorporación de nuevos agentes que comparten las tradicionales funciones públicas. El PADEMÉR optó por un modelo de ejecutores privados, principalmente organizaciones no gubernamentales, cuyo papel se ha centrado en las estrategias de prestación de servicios tecnológicos.

Las lecciones que deja la aplicación de este modelo son múltiples, pero entre las principales se cuentan dos. Por un lado, la naturaleza de estos operadores ha ayudado a aproximar la política a los beneficiarios, gracias a las capacidades de éstos para dotar de pertinencia y singularidad la aplicación de los procesos de prestación de servicios, en particular en lo referente a los componentes tecnológicos. Por el otro, deja claro que las capacidades que quiere impulsar la política no se limitan a los microempresarios, demandantes de servicios que les mejoren sus capacidades, sino que incluye a agentes prestadores de tales servicios. En ambos casos el PADEMÉR deja valiosas experiencias.

## Políticas de demanda

Las políticas de demanda se abren paso como una opción clara que mejora las condiciones de aplicación de instrumentos de fomento y desarrollo en un marco de transparencia, focalización,

eficiencia y descentralización. Los mecanismos de acceso al PADEMER han demostrado que es posible conjugar, en forma acertada, la pertinencia de las acciones y la aplicación de la inversión de recursos públicos, muy ajustadas a las necesidades y peculiaridades de los beneficiarios y sujetos de los programas.

Las políticas de demanda están llamadas a solucionar las tradicionales restricciones que la excesiva discrecionalidad, burocracia y clientelismo han impuesto a programas similares de desarrollo rural. Adicionalmente, se constituyen en estrategias de construcción participativa, al involucrar a los beneficiarios en procesos clave de toma de decisión y al convertirlos en veedores y garantes de la calidad de los proyectos y de las intervenciones, por medio de la acción colectiva y el control social. Sin duda, los mecanismos desarrollados por el PADEMER dejan importantes lecciones, para ser incorporados como mecanismos de gestión de la inversión pública en otros muchos campos del desarrollo del medio rural.

### Los fondos concursables como instrumentos de asignación

La modalidad de fondo concursable acompaña el esquema de una política de demanda, donde la asignación de los recursos públicos se hace mediante la presentación de propuestas y proyectos que compiten entre sí, lo cual permite la cualificación de las iniciativas elegibles e impone exigencias de calidad, oportunidad y pertinencia. En una modalidad de fondo concursable, la decisión final del emprendimiento, proceso u organización que se apoya, no depende de una decisión administrativa, técnica o política burocratizada, sino que se desprende de un proceso, donde las comunidades y empresarios presentan sus propias iniciativas y configuran las prioridades desde sus propios conocimientos y necesidades.

El PADEMER valida la utilización de estos fondos y muestra claramente cómo es posible reducir los costos de transacción en las inversiones públicas, mejorando la eficiencia en el gasto. Las políticas que han de acompañar la transición de la economía rural —producto, entre otros, de los acuerdos comerciales—, tendrán un mayor impacto si se aplican estrategias de demanda respaldadas en fondos concursables. Para ello es importante buscar la generalización de mecanismos de esta naturaleza en la mayor cantidad posible de inversiones públicas

