

Signatura: EC 2007/47/W.P.2
Tema: 3
Fecha: 4 abril 2007
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Dar a los pobres de las zonas rurales
la oportunidad de salir de la pobreza

República de Colombia

Evaluación final

Resumen operativo y acuerdo en el punto de culminación del Programa de Desarrollo de la Microempresa Rural

Comité de Evaluación — 47° período de sesiones
Roma, 13 de abril de 2007

Para **examen**

Nota para los miembros del Comité de Evaluación

Este documento se presenta al Comité de Evaluación para su examen.

A fin de aprovechar al máximo el tiempo disponible en los períodos de sesiones del Comité de Evaluación, se invita a los miembros que deseen formular preguntas técnicas acerca del presente documento a dirigirse al funcionario del FIDA que se indica a continuación antes del período de sesiones:

Luciano Lavizzari

Director de la Oficina de Evaluación

Tel.: (+39) 06 5459 2274

Correo electrónico: l.lavizzari@ifad.org

Las peticiones de información sobre el envío de la documentación del presente período de sesiones deben dirigirse a:

Deirdre McGrenra

Oficial encargada de los Órganos Rectores

Tel.: (+39) 06 5459 2374

Correo electrónico: d.mcgrenra@ifad.org

Índice

Abreviaturas y siglas	ii
Parte A – Resumen operativo	1
I. Introducción	1
II. Objetivos, metodología y proceso de evaluación	1
III. Diseño del programa	2
IV. Resultados de la ejecución	2
V. Resultados del programa	4
VI. Desempeño de los asociados	6
VII. Impacto	7
VIII. Evaluación general	8
IX. Conclusiones y recomendaciones	10
A. Conclusiones	10
B. Recomendaciones	11
Parte B – Acuerdo en el punto de culminación	14
I. El consorcio central de aprendizaje y los usuarios de la evaluación	14
II. Principales conclusiones de la evaluación	14
III. Temas clave para el futuro	16
IV. Recomendaciones	17

Abreviaturas y siglas

AMER	asociación de microempresas rurales
CAF	Corporación Andina de Fomento
CCA	consorcio central de aprendizaje
CMDM	Corporación Mixta para el Desarrollo de la Microempresa
CONPES	Consejo Nacional de Políticas Económicas y Sociales
COSOP	documento sobre oportunidades estratégicas nacionales
DCP	Dirección de Crédito Público
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
IC-MER	Fondo de Incentivos a la Capitalización de la Microempresa Rural
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MER	microempresa rural
OE	Oficina de Evaluación
PADEMER	Programa de Desarrollo de la Microempresa Rural
PDE	plan de desarrollo empresarial
SyE	seguimiento y evaluación
UTNC	Unidad Técnica Nacional Coordinadora

Evaluación final

Programa de Desarrollo de la Microempresa Rural

Parte A - Resumen operativo

I. Introducción

1. Colombia tiene una población de 45,6 millones de habitantes (2005), de la que el 23% vive en zonas rurales. La economía del país es la quinta más grande de América Latina, con un producto interno bruto per cápita de USD 2 688.¹ Según estimaciones del Gobierno, el 52,6% de la población total vive por debajo de la línea de pobreza, porcentaje que en las zonas rurales llega al 69%.
2. La Oficina de Evaluación (OE) realizó la evaluación final del Programa de Desarrollo de la Microempresa Rural (PADEMÉR), en Colombia, entre julio y septiembre de 2006.²
3. El PADEMÉR fue aprobado por la Junta Ejecutiva en septiembre de 1996 y empezó a ejecutarse en junio de 1997; la fecha de cierre prevista era junio de 2003. Inicialmente esa fecha se aplazó hasta junio de 2005 y, a raíz de dos nuevos aplazamientos, hasta el 30 de junio de 2007. El costo del programa era de USD 26,7 millones, de los que USD 15,9 millones se sufragarían mediante un préstamo del FIDA concedido en condiciones ordinarias. El Gobierno de Colombia aportó al programa USD 10,7 millones en calidad de recursos de contrapartida. Como consecuencia de dos enmiendas introducidas en el convenio de préstamo, el costo total del programa se redujo a USD 20,2 millones, de los que el FIDA cubriría USD 16,1 millones con un préstamo y el Gobierno aportaría USD 4,1 millones como contribución. La institución responsable de la ejecución fue el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y la institución cooperante, responsable de la administración del préstamo y de la supervisión, fue la Corporación Andina de Fomento (CAF).

II. Objetivos, metodología y proceso de evaluación

4. El objetivo principal de la evaluación era determinar los resultados y el impacto del programa y generar una serie de hallazgos y recomendaciones para el diseño y la ejecución futuros de proyectos semejantes en Colombia. Con ese fin, y según la metodología de evaluación de proyectos de la OE, la evaluación del PADEMÉR se propuso: i) analizar los resultados del programa en cuanto a su pertinencia, eficacia y eficiencia; ii) determinar su impacto en la pobreza rural, y iii) determinar el desempeño de los asociados principales del programa, entre ellos el FIDA, la CAF y el Gobierno de Colombia. Con arreglo a la metodología de evaluación de proyectos de la OE, se utilizó una escala de seis puntos para atribuir calificaciones a los criterios de evaluación antes mencionados.³

¹ Fuente: *The Economist*. Country Briefing (2006).

² La misión estuvo integrada por Jorge Piña (jefe de misión), Waldo Bustamante (experto en microempresas rurales) y Olivier Pierard (experto en microfinanzas rurales). Miguel Torralba, Oficial de Evaluación de la OE, fue el evaluador jefe y, por tanto, el responsable de la evaluación del PADEMÉR.

³ En la escala de seis puntos, 6 representa la mejor puntuación. Por ejemplo, si se evalúa la pertinencia de un proyecto, la escala se interpretaría del siguiente modo: 6 (muy pertinente), 5 (pertinente), 4 (moderadamente pertinente), 3 (moderadamente no pertinente), 2 (no pertinente), 1 (muy poco pertinente).

5. La evaluación comprendió dos misiones que visitaron Colombia: una misión preparatoria en julio de 2006, para poner en marcha la evaluación, y la misión principal sobre el terreno, que visitó el país entre agosto y septiembre de 2006. La misión principal de evaluación celebró conversaciones, entre otros, con funcionarios del Gobierno en los planos nacional y local, así como con miembros del personal y beneficiarios del programa. Durante su labor sobre el terreno en Colombia también tuvo ocasión de visitar varios lugares donde se había ejecutado el programa. A este respecto, la misión visitó una muestra estratificada de 15 asociaciones de microempresas rurales (AMER) que habían recibido el apoyo del programa en tres departamentos del país, a saber: Atlántico, Bolívar y Cauca. Los criterios escogidos para la selección de la muestra fueron: la cobertura geográfica (departamento), la línea productiva y la fase de apoyo en la que se encontraban las asociaciones. También se tomaron en consideración las condiciones de seguridad sobre el terreno, el acceso y los aspectos logísticos.

III. Diseño del programa

6. El objetivo general del PADEMÉR era aumentar los ingresos y el empleo en las zonas rurales mediante la prestación de apoyo al desarrollo de la microempresa rural (MER), garantizando la equidad de género y la preservación del medio ambiente. Sus objetivos específicos eran: i) posibilitar el crecimiento de la microempresa rural en sus aspectos comerciales, productivos, empresariales y económicos; ii) propiciar el desarrollo del microcrédito rural; iii) propiciar el desarrollo, calificación y dinamización del mercado de oferentes de servicios a los microempresarios rurales, y iv) generar lineamientos de política aplicables para el desarrollo de las microempresas rurales como estrategia de lucha contra la pobreza rural.
7. El programa tuvo cuatro componentes, a saber: i) servicios tecnológicos y capacitación a microempresas rurales; ii) servicios financieros; iii) fortalecimiento institucional de intermediarios financieros de primer piso y entes proveedores de servicios tecnológicos, y iv) coordinación del programa.
8. El PADEMÉR abarcó todo el territorio nacional, aunque inicialmente se dio prioridad a cuatro departamentos (Bolívar, Sucre, Cauca y Nariño) por su elevada concentración de pobreza rural y por reunir condiciones favorables para el desarrollo de actividades microempresariales. Los beneficiarios directos del programa comprendieron unas 10 200 familias rurales y 3 110 microempresas rurales.

IV. Resultados de la ejecución

9. Al realizarse la evaluación, el programa se encontraba en su noveno año de ejecución. Se calculaba que, a finales de 2006, los desembolsos ascenderían a un total de USD 18,9 millones, aproximadamente, es decir, el 94% del costo general revisado del programa (USD 20,2 millones). Por lo que se refiere al préstamo del FIDA, se había desembolsado la práctica totalidad del monto aprobado, mientras que de los USD 4,1 millones de contribución de contrapartida se había desembolsado el 66%.
10. La ejecución del PADEMÉR tuvo dos etapas drásticamente diferentes en cuanto a la modalidad y a los asociados encargados de la ejecución. La primera etapa abarcó de 1997 a 2000 y la segunda, de 2001 a 2006. El punto de inflexión entre las dos etapas fue una enmienda al préstamo del FIDA introducida en el año 2000 a raíz de una misión de examen organizada por el Fondo para hacer frente a las dificultades encontradas y a los escasos resultados obtenidos por el programa hasta aquel momento. Durante la primera etapa, la ejecución corrió a cargo de un comité de ejecución interministerial formado por el MADR, el Ministerio de Desarrollo Económico y la Corporación Mixta para el Desarrollo de la Microempresa (CMDM). Durante la segunda etapa, el MADR pasó a ser el único responsable de la ejecución,

a través de la Unidad Técnica Nacional Coordinadora (UTNC) del programa, cuya sede estaba en el citado ministerio. El nuevo comité de dirección del programa estaba formado por el MADR y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), es decir, las instituciones comprometidas más directamente con el desarrollo rural.

11. Esas dos etapas presentaron grandes diferencias en cuanto al enfoque general de ejecución del programa. Durante la primera etapa, por ejemplo, el componente de servicios tecnológicos lo administraba la CMDM, que seleccionaba las propuestas de capacitación y asistencia técnica elaboradas por los oferentes, sin la participación de las MER. Como resultado de ello, los servicios no siempre respondieron a las necesidades de las MER. En la segunda etapa, fueron las MER quienes formularon sus propios planes de desarrollo empresarial (PDE), sin la intervención de otras instancias, y quienes seleccionaron a sus propios oferentes de servicios tecnológicos. Entre otras cuestiones, gracias a esta mayor participación de los microempresarios se promovió su empoderamiento general. También se mejoró la eficacia de los servicios técnicos, que respondieron más a la demanda, y se aumentó la eficiencia de las inversiones porque no se financiaron actividades innecesarias ni se pagaron altos costos administrativos.
12. Una vez que la CMDM dejó de participar en la ejecución del programa, se descentralizó la asignación de recursos para asistencia técnica a través de concursos organizados en las regiones. Esta descentralización permitió, entre otras cosas, la participación de los gobiernos departamentales, que promovieron iniciativas empresariales prometedoras para sus respectivas regiones, apoyaron a las MER en la formulación de sus PDE y cofinanciaron algunos proyectos. Durante los últimos años, los microempresarios participaron en el proceso de preselección, aportando sus conocimientos prácticos y experiencia.
13. A través del componente de servicios financieros, el PADEMER concedió fondos del préstamo a operadores financieros no supervisados por la Superintendencia de Bancos, algo para lo que no estaba habilitado el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO). Además, se autorizó la concesión de préstamos a MER que no estaban comprendidas en el componente de servicios tecnológicos, evitándose así las dificultades que a menudo presentan los programas de crédito dirigido.
14. Las actividades ejecutadas por el PADEMER fueron las siguientes: el cofinanciamiento de la capacitación y la asistencia técnica a las microempresas (componente de servicios tecnológicos); la concesión de créditos a microempresarios y de incentivos para la capitalización (componente de servicios financieros); el fortalecimiento de los oferentes de servicios tecnológicos y financieros (componente de fortalecimiento institucional), y el suministro de insumos complementarios para la ejecución de proyectos microempresariales, como el seguimiento y evaluación (SyE) participativo, y los aportes al diseño de políticas e instrumentos de desarrollo de la microempresa rural (componente de coordinación del programa). En los párrafos que siguen se ofrece una breve descripción de los resultados principales conseguidos en el marco de cada componente del PADEMER.

Servicios tecnológicos

15. Las actividades de mejora de las MER se centraron en cuatro ejes temáticos principales: i) tecnificación de los sistemas productivos; ii) vinculación de las MER a los mercados; iii) gestión empresarial, y iv) fortalecimiento organizativo de las AMER. La prestación de apoyo siguió una estrategia progresiva en cuatro fases anuales: el 69% de las MER recibieron apoyo sólo en la primera fase, el 19%, en dos fases y el 12% restante, en tres o cuatro fases.
16. El PADEMER cofinanció 199 proyectos de apoyo al desarrollo de 380 AMER. El total de microempresarios atendidos en todas las fases fue de 20 167. Los proyectos se llevaron a cabo en 22 departamentos, cubriéndose así la mayoría del territorio nacional. El costo promedio de los proyectos fue de aproximadamente USD 43 000.

El ritmo de ejecución aumentó de tres proyectos en 1999 a 68 en 2006. El programa llegó a un total de 20 167 personas (de las que el 62% eran hombres y el 38%, mujeres).

Servicios financieros

17. Entre las actividades realizadas en el marco de este componente figuraron la selección y contratación de 12 operadores financieros y la administración de los recursos del Fondo de Crédito y del Fondo de Incentivos a la Capitalización de la Microempresa Rural (IC-MER). Además, se suscribió un convenio de administración de fondos con el FINAGRO en calidad de banco de segundo piso.
18. Las operaciones del Fondo de Crédito y del IC-MER comenzaron en 2001, mediante la constitución de fondos de crédito con los operadores financieros, que fueron seleccionados por concurso. En un principio, los recursos fueron desembolsados directamente por el PADEMÉR, pero desde 2006 el administrador ha sido el FINAGRO.
19. A junio de 2006 se habían concedido 4 992 créditos (USD 3,59 millones) y había 3 397 clientes activos. A partir de 2001, la concesión de créditos fue creciendo año tras año, tanto en cantidad como en monto; los años en que se alcanzó el nivel más alto fueron 2005 y 2006.

Fortalecimiento institucional

20. Se identificó un total de 160 oferentes de servicios tecnológicos, cuya información de contacto se publicó en un "mapa de talentos" (disponible en el sitio web del PADEMÉR⁴). La capacidad de los operadores de servicios financieros se fortaleció mediante dos actividades: i) un seminario internacional sobre microfinanzas (Bogotá, 2005), y ii) una ruta de aprendizaje a Bolivia (2006).

Coordinación del programa

21. Los principales productos de este componente fueron: i) la producción de ocho informes en los que se recopilaron las experiencias realizadas en el marco del programa; ii) el apoyo a la elaboración de dos documentos de políticas del DNP⁵, y iii) el establecimiento del sistema de SyE del programa, cuya metodología e instrumentos se transfirieron a las MER, contribuyendo así a fortalecer su capacidad en materia de SyE.

V. Resultados del programa

Pertinencia

22. La evaluación considera que el PADEMÉR fue muy pertinente (con una calificación de 6), ya que sus objetivos y estrategia de reducción de la pobreza rural mediante el apoyo a las MER lograron satisfacer las necesidades de la población-objetivo, contribuyeron a superar la crisis del sector agrícola que Colombia había sufrido en el decenio de 1990 y respaldaron los esfuerzos en materia de erradicación de cultivos ilícitos. El programa abordó las debilidades de las MER, contribuyó a empoderar a los microempresarios y propició el desarrollo de mercados de servicios tecnológicos y financieros. Además, está sirviendo al Gobierno para formular sus propias políticas de desarrollo rural, especialmente las relativas a los subsectores de las finanzas y las microempresas rurales. Cabe destacar, de hecho, que el MADR designó al PADEMÉR "programa bandera". Y, por último, aunque no menos importante, el programa se ajustó a los objetivos amplios contenidos en el documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) relativo a Colombia elaborado por el FIDA en 2003.

⁴ <http://www.minagricultura.gov.co/pademer.html>

⁵ CONPES 3424: "Banca de las oportunidades" y "Visión Colombia II Centenario: 2019" (el capítulo "Aprovechar las oportunidades del campo").

Eficacia

23. La evaluación considera que el PADEMÉR fue eficaz, con una calificación de 5, por haber alcanzado con éxito sus objetivos, por ejemplo, en cuanto al fortalecimiento de las MER, el desarrollo del microcrédito rural y la dinamización del mercado de oferentes de servicios en varias esferas, como la producción, la comercialización y la gestión.
24. El fortalecimiento de las MER se tradujo principalmente en un aumento de las ventas, que se observó en el 88% de MER atendidas por el PADEMÉR, con lo que se superó la meta establecida del 70%. Al mismo tiempo, el 26% de las MER aumentaron sus activos, si bien este resultado quedó por debajo de la meta esperada del 70%. Otros indicadores complementarios empleados para ponderar el crecimiento de las MER fueron los siguientes:
 - a) **Desarrollo productivo.** La amplia mayoría de las MER había mejorado sus procesos productivos desde el punto de vista tecnológico; sin embargo, se avanzó poco en materia de diversificación productiva.
 - b) **Desarrollo organizativo.** Mejoras en la transparencia y la participación, debidas en gran parte al establecimiento de sistemas de SyE participativo. Las AMER que recibieron más fases de apoyo hicieron más progresos en esta esfera.
 - c) **Desarrollo comercial.** Significativa integración de las MER en cadenas productivas regionales, particularmente las que se beneficiaron de la cuarta fase de apoyo (92%).
 - d) **Enfoque de mercado.** Fue clave para cambiar la mentalidad de los microempresarios, que adaptaron su producción a los requerimientos del mercado y mejoraron la calidad de sus productos.
 - e) **Desarrollo empresarial.** El programa contribuyó a mejorar la competitividad frente a los cambios de conducta del consumidor y a la evolución tecnológica. Los indicadores principales fueron: i) el mantenimiento de registros financieros, que se observó en el 68% de las AMER y en una cuarta parte de las MER; ii) la planificación operativa anual, en el 62% de las AMER, y la planificación estratégica, comprobada en algunos casos; iii) el control de calidad, prácticamente en todas las AMER, y iv) la comercialización conjunta, en el 70% de las MER.
25. El programa contribuyó al desarrollo del microcrédito rural al facilitar la incursión de nueve nuevos operadores financieros en ese mercado. Cuando se realizó la evaluación, esos operadores seguían siendo activos (60% de la meta de 15 operadores prevista en la evaluación *ex ante*). Se concedió un total de 4 992 créditos por valor de USD 3,59 millones y en junio de 2006 se contaba con 3 397 clientes activos (superando la meta de 3 000 MER). Los operadores financieros aseguraron el acceso oportuno al crédito (plazos de desembolso de entre tres y siete días, por debajo de la meta de 10 días) y en condiciones de mayor equidad de género (el 58% de los créditos fueron para mujeres, superándose la meta establecida del 40%). Los operadores financieros también hicieron un buen trabajo en la administración de las carteras de créditos. Prueba de ello es el bajo porcentaje (2,8%) de la cartera total en situación de riesgo, en cuanto a créditos pendientes que superaron en 30 días su fecha de reembolso. Pese a lo anterior, una alta proporción de las MER no accedió a créditos y ello se debió principalmente a que los operadores financieros no las conocían, así como a la falta de cobertura en las zonas ubicadas a gran distancia de las agencias. Además, también resulta evidente que debería haberse instituido una línea de crédito para comercialización, muy necesaria para las AMER.

26. En el curso de la ejecución, el FINAGRO se convirtió en una nueva fuente de financiamiento para los operadores financieros interesados en colocar recursos de microcrédito mediante la creación de una Unidad de Microfinanzas Rurales, que actualmente administra el Fondo de Crédito. Otro resultado no previsto del PADEMÉR fue la creación de diez fondos rotatorios autogestionados administrados por las AMER, cuyo capital total ascendía a USD 95 489.
27. En relación con lo anterior, el mercado de oferentes de servicios a las MER se dinamizó y fortaleció mediante la identificación de proveedores, la facilitación de contactos con los beneficiarios por medio de concursos y la adición de nuevos proveedores (algunas MER se convirtieron en proveedoras de servicios). Un total de 148 AMER (muy por encima de la meta de 30) identificaron y contrataron a sus proveedores de servicios tecnológicos en un mercado de libre competencia. Además, nueve operadores financieros adquirieron tecnologías de microcrédito rural y se manifestaron dispuestos a aplicarlas; sin embargo, cuando se realizó la evaluación aún no las habían aplicado y seguían usando tecnologías de microcrédito urbano (posiblemente debido al tiempo necesario para cambiar los programas informáticos empleados para la gestión de los créditos y habilitar agencias y/o corresponsales en las zonas rurales).
28. Con respecto a la formulación de lineamientos de política aplicables al desarrollo de las MER como estrategia de lucha contra la pobreza rural, el PADEMÉR elaboró ocho informes en los que recopiló su experiencia, además de prestar asistencia al DNP en la elaboración de un documento de políticas de "La Banca de las Oportunidades".⁶

Eficiencia

29. El PADEMÉR fue un programa muy eficiente: la evaluación le asignó una calificación de 6. Por ejemplo, el costo de atención por familia (USD 936) fue aproximadamente la mitad del de otros proyectos del FIDA en América Latina y el Caribe, lo que es atribuible tanto a la estrategia de desarrollo de las MER como a la eficiente ejecución de los componentes. El costo de operación fue de 0,16 centavos por cada dólar de productos y servicios entregados a los microempresarios, muy eficiente en términos absolutos y en comparación con otros proyectos en la región, en los que por norma general ese costo prácticamente se duplica.

VI. Desempeño de los asociados

FIDA

30. El desempeño del Fondo fue muy satisfactorio, con lo que consiguió una calificación general de 6. El gerente del programa del FIDA en Colombia siguió muy de cerca la ejecución, en colaboración con las autoridades del Gobierno y con la institución cooperante. El FIDA realizó 20 misiones de seguimiento, la mayoría de las cuales encabezadas por el gerente del programa en el país, cuyos resultados fueron dos enmiendas al contrato de préstamo, además de recomendaciones puntuales para mejorar los resultados del programa. El FIDA demostró flexibilidad al asegurarse de que se introdujeran las correcciones necesarias de manera participativa y oportuna. El apoyo proporcionado por las donaciones⁷ del FIDA en la región fue sumamente eficaz.

Gobierno de Colombia

31. El organismo de ejecución del PADEMÉR fue el MADR. Otras instituciones involucradas fueron el FINAGRO, el DNP y la Dirección de Crédito Público (DCP), un ente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Entre 1997 y 2000, la CMDM ejecutó el componente de servicios tecnológicos y, durante ese período, la asignación presupuestaria del MADR resultó a todas luces insuficiente. A partir

⁶ Esta política promueve el acceso al crédito y los demás servicios financieros buscando equidad social.

⁷ El Sistema de intercambio de información sobre los programas del FIDA en toda América Latina a través de Internet (FIDAMERICA), el Programa para el Fortalecimiento de la Capacidad Regional de Seguimiento y Evaluación de los Proyectos del FIDA para la Reducción de la Pobreza Rural en América Latina (PREVAL) y el Programa de Apoyo a la Microempresa Rural en América Latina y el Caribe (PROMER).

de 2001, el MADR incrementó la asignación presupuestaria de forma constante, favoreció la coordinación regional y designó al PADEMÉR "programa bandera". Como resultado de todo ello, y teniendo en cuenta su desempeño general, la evaluación considera que el desempeño del Gobierno fue satisfactorio, con una calificación de 5.

FINAGRO

32. Inicialmente tuvo dificultades de orden legal para administrar el Fondo de Crédito, pero desde principios de 2006 logró superar esos problemas. En el corto período transcurrido desde entonces, las colocaciones alcanzaron su cifra más alta y se creó la Unidad de Microfinanzas Rurales. Por ello su desempeño se califica de satisfactorio (5).

Institución cooperante

33. La CAF administró el préstamo del FIDA y supervisó la ejecución. Al principio, la administración del préstamo no fue lo suficientemente ágil, lo que provocó dificultades financieras al programa, pero con el tiempo la situación mejoró y los plazos de reposición de los fondos del PADEMÉR se redujeron sustancialmente. La supervisión consistió en 16 misiones multidisciplinarias realizadas durante el período de ejecución del programa, que se llevaron a cabo de manera participativa y responsable. Por ello, el desempeño de la CAF se califica de satisfactorio (5).

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)

34. El IICA actuó como agente fiduciario del programa y fue el responsable de las adquisiciones. Su desempeño fue correcto, responsable y eficaz. Además, el IICA proporcionó asistencia técnica para la ejecución del PADEMÉR difundiendo el enfoque de género y prestando asistencia en la organización de las ruedas de negocios celebradas en el marco del programa. En 2006 el IICA se hizo cargo de la auditoría de algunos proyectos en el ámbito del programa. Por ello, su desempeño se considera muy satisfactorio (6).

VII. Impacto

Impacto en la pobreza rural

35. El programa tuvo un impacto significativo en varias esferas, sobre todo en los activos humanos y el capital social. Se registraron mejoras en la capacidad de los microempresarios para dirigir sus negocios, especialmente en los aspectos productivo, comercial y de gestión. Además, la transferencia de la responsabilidad de decidir en la selección y contratación de los servicios, así como de gestionar y administrar recursos públicos, contribuyó a empoderar a los microempresarios frente a sus clientes, sus proveedores y el Estado. El programa también contribuyó a crear capacidades en las organizaciones de base, en particular mediante el fortalecimiento organizativo de 159 AMER, que establecieron órganos de dirección eficaces y transparentes, en muchos de los cuales se incorporaron jóvenes, y comités de seguimiento participativo.
36. Por otra parte, el programa sólo alcanzó parcialmente el impacto esperado en los ingresos de las familias y no se había garantizado el cumplimiento de los procesos de contaminación ambiental principales abordados por la legislación nacional en materia de medio ambiente (respecto del vertido de aguas usadas sin tratar y la recolección de residuos y desechos). Por lo tanto, el impacto se calificó de moderadamente satisfactorio (con una calificación de 4).

Sostenibilidad

37. De acuerdo con la evaluación, el PADEMÉR tiene probabilidades de ser sostenible, con una calificación de 5. A este respecto, la evaluación comprobó que las AMER habían fortalecido su capacidad técnica y organización social (por ejemplo, la evaluación observó una mayor participación en la toma de decisiones y más transparencia en sus órganos de dirección y gerencia), y que trabajan en rubros en crecimiento (por ejemplo, prácticamente todas las microempresas estudiadas son rentables). Además, en el marco de la estrategia de desarrollo de sistemas de

encadenamientos productivos a nivel regional, las MER están estrechamente vinculadas entre sí o en directa relación comercial con otros agentes más dinámicos de las cadenas de valor. El programa contribuyó a crear un tejido institucional, que incluye a los gobiernos regionales y a agentes privados, favorable al desarrollo de las MER, junto con un claro sentido de identificación con sus objetivos en todos los interesados. La dinamización del mercado de servicios tecnológicos mejoró la interacción entre la oferta y la demanda, promoviendo la mejora de la calidad de los servicios y asegurando su continuidad. La administración del Fondo de Crédito por el FINAGRO garantizará el acceso a crédito hasta 2014, pero el crecimiento estará limitado ya que el FINAGRO sólo puede desembolsar fondos externos a entidades no supervisadas; por ello, cualquier aumento de los fondos sólo podrá provenir de los recursos de los operadores financieros.

Innovación, reproducción y ampliación del alcance

38. La estrategia de reducción de la pobreza focalizada en el desarrollo de las MER es novedosa tanto para el Gobierno de Colombia como para el FIDA en América Latina y el Caribe⁸. Si bien durante la fase de diseño existían condiciones favorables para este nuevo enfoque, el Gobierno no estaba realmente preparado para aplicar la estrategia, pues su experiencia principal se basaba en las microempresas urbanas. El programa introdujo enfoques, mecanismos de organización y procesos específicos que hoy constituyen una estrategia de probada eficacia para prestar apoyo a la microempresa rural en Colombia.
39. En particular, el empoderamiento de los microempresarios para que establezcan sus prioridades y determinen sus necesidades es una innovación que encierra un importante potencial estratégico y sienta las bases para un proceso de desarrollo rural incluyente, participativo y dinámico. También son innovaciones importantes la descentralización mediante concursos regionales del proceso de preselección de los proyectos que cofinanciar, la participación de los gobiernos regionales y de los propios microempresarios en los comités de preselección y la introducción de un enfoque rural en el sector de las microfinanzas en Colombia.
40. Es posible ampliar el alcance de los enfoques aplicados por el programa en vista del grado de credibilidad de que disfruta el PADEMÉR entre las autoridades gubernamentales competentes. Es más, la idea de transferir directamente los fondos a los beneficiarios (sin la intermediación de las ONG) está siendo discutida en el Ministerio de Comercio con la intención de incorporarla en su programa de apoyo a las microempresas urbanas. El PADEMÉR también ofrece enseñanzas para el conjunto de actores del sistema financiero colombiano en cuanto a las políticas de atención a las instituciones financieras en el sector rural. Las reformas propuestas en el documento de políticas titulado "La Banca de las Oportunidades" ponen claramente de manifiesto que existe una voluntad de cambio y reforma, con el fin de facilitar el acceso al sistema financiero formal de la población rural pobre, que generalmente no se ha beneficiado de esos servicios en el pasado. En conjunto, el grado de innovación y las posibilidades de reproducción y ampliación del alcance del PADEMÉR se consideran satisfactorios. Por tanto, la calificación asignada a este criterio de evaluación es 5.

VIII. Evaluación general

41. En el cuadro que figura a continuación se presentan las calificaciones medias del programa comparadas con las del Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA (ARRI) relativo a 2005.

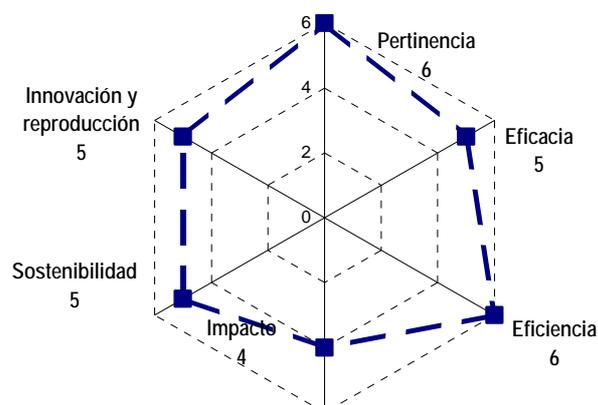
⁸ El PADEMÉR es la única operación de la División de América Latina y el Caribe exclusivamente dedicada a la microempresa rural.

Resultados del Programa de Desarrollo de la Microempresa Rural comparados con el promedio de las calificaciones de los resultados que figuran en el ARRI relativo a 2005

	<i>Puntuación del programa</i>	<i>ARRI 2005</i>
Resultados del programa		
Pertinencia	6	5
Eficacia	5	4
Eficiencia	6	4
Impacto		
Activos materiales y financieros	4	4
Medio ambiente y recursos naturales	3	4
Activos humanos	6	4
Capital social y empoderamiento	6	4
Instituciones y políticas	5	4
Factores primordiales		
Sostenibilidad.	5	4
Innovación, reproducción y ampliación del alcance	5	4

42. El PADEMER fue un programa satisfactorio, con una calificación general de 5. Se considera que fue muy pertinente respecto de las necesidades de la población rural pobre y que se ajustó al COSOP relativo a Colombia. Además, fue un programa eficaz y muy eficiente, sobre todo si se lo compara con operaciones similares. El impacto fue moderadamente satisfactorio porque, si bien se hicieron evidentes progresos en varias esferas, entre las que destacan los activos humanos, el capital social, la capacidad de acción de las AMER, el acceso a los mercados y el empoderamiento de la mujer, no se llegó al incremento de los ingresos familiares esperado y hubo deficiencias en materia de medio ambiente. Existen pruebas concluyentes de que los procesos de desarrollo iniciados en el marco del programa serán sostenibles.

Resumen de las calificaciones – La estrella del FIDA



43. El PADEMER contribuyó de forma relevante al logro de los objetivos estratégicos del FIDA en Colombia, ya que fortaleció la capacidad de 17 000 habitantes pobres de las zonas rurales y de sus organizaciones para integrarse activamente en la sociedad y en la economía general, mejorando su acceso a la tecnología, el financiamiento y los mercados en condiciones de competitividad.

IX. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

44. Los objetivos del PADEMÉR y su estrategia de reducción de la pobreza rural basada en la prestación de apoyo a las MER fueron oportunos, al coincidir con la crisis agrícola que Colombia sufrió en el decenio de 1990, y apropiados dado el elevado porcentaje de población rural (57%) dedicada a actividades microempresariales.
45. Durante la primera etapa del programa (entre 1997 y 2000) los resultados fueron escasos a causa de un diseño fuertemente centralizado y orientado a la oferta, que se concibió en el marco del Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa, destinado a las microempresas urbanas.
46. El préstamo se enmendó en el año 2000, tras una misión de examen organizada por el FIDA. Desde entonces las MER formulan las propias propuestas empresariales. La creciente participación de los microempresarios contribuyó a su empoderamiento general. También mejoró la eficacia de los servicios técnicos, que respondieron más adecuadamente a la demanda, y aumentó la eficiencia de las inversiones, porque no se financiaron actividades innecesarias ni se pagaron altos costos administrativos.
47. El programa contribuyó a mejorar el acceso al microcrédito, pero la cobertura sigue siendo limitada y la gama de servicios financieros resulta insuficiente para satisfacer las necesidades de las MER.
48. El enfoque basado en el desarrollo empresarial como estrategia de reducción de la pobreza fue exitoso y la estrategia operativa, consistente en otorgar a los microempresarios un rol protagonista en sus procesos de desarrollo, fue innovadora en el contexto colombiano. El PADEMÉR ofrece experiencias alentadoras que pueden reproducirse, especialmente en vista de la eficiencia de las inversiones.
49. En la evaluación del PADEMÉR se señala que hay varias cuestiones clave a las que en el futuro se debería prestar gran atención al diseñar y ejecutar proyectos y programas similares.

Estrategia

50. El empoderamiento real de los beneficiarios y sus organizaciones como parte de la estrategia de fortalecimiento empresarial representó una importante innovación metodológica para la elaboración de programas de lucha contra la pobreza rural.

Toma de decisiones y mecanismos de información

51. El PADEMÉR demostró que la población pobre es capaz de tomar sus propias decisiones. Prueba de ello es la capacidad demostrada por los microempresarios para definir sus propias necesidades en los PDE, seleccionar y contratar a los oferentes de servicios tecnológicos, obtener economías de escala mediante sus asociaciones y adecuar su producción y sus negocios a las exigencias del mercado. Los esfuerzos del Gobierno deben orientarse a suministrar los elementos que los microempresarios necesitan para gestionar la información sobre los mercados y sus negocios.

Asignación de recursos públicos

52. La asignación de fondos públicos mediante concursos regionales es otro método que se debe tener en cuenta en el futuro. No sólo favoreció la efectividad de la inversión pública —asignando prioridad a los mejores proyectos—, sino que también mejoró la eficiencia de las inversiones, garantizando que se destinaran a actividades pertinentes, oportunas y de buena calidad. La formación de comités de preselección para los concursos regionales, integrados por autoridades de los gobiernos regionales, microempresarios exitosos y expertos temáticos, demostró las ventajas de descentralizar la toma de decisiones y de hacer participar al sector privado.

Integración en cadenas productivas

53. La estrategia consistente en vincular las MER apoyadas por el programa en encadenamientos productivos permitió incluirlas en eslabones más dinámicos de las diferentes cadenas de valor, garantizando con ello una permanencia más estable en el mercado y generando un mejoramiento de la calidad de los bienes y servicios producidos. Con esta estrategia se potenció el desarrollo de nuevas microempresas ligadas a las cadenas, entre las que destacan las dedicadas a la prestación de servicios, logrando un desarrollo empresarial local y la generación de empleo. Otro resultado de dicha estrategia fue que las MER no tuvieron que depender de tecnologías y procesos que generalmente sólo están disponibles en las zonas urbanas.

Relaciones de cooperación y de carácter descentralizado

54. La participación de diversos actores públicos y privados que operaban en las regiones a las que se había asignado prioridad fue muy eficaz y permitió organizar procesos de interacción fructíferos basados en relaciones de cooperación entre los asociados. Los diversos interesados —microempresarios, instituciones públicas y oferentes de servicios— se relacionaron en redes que rompieron la tradicional estructura vertical de un Estado que da y una población que recibe. Hay margen para fortalecer las vinculaciones horizontales y seguir intensificando y descentralizando las actividades mediante una mayor participación de las instancias públicas y privadas regionales en actividades que en la actualidad son supervisadas directamente por la UTNC.

Enfoque de mercado

55. Vale la pena señalar la importancia del cambio de mentalidad experimentado en las MER y sus organizaciones, que se han alejado de una orientación “productivista” muy arraigada. Ahora las MER estudian el mercado antes de emprender cualquier actividad productiva, con el fin de mejorar sus probabilidades de éxito y sostenibilidad. También están adoptando prácticas comerciales que les permitan competir.

Servicios financieros rurales

56. En la esfera de los servicios financieros rurales, el programa aclaró varias cuestiones sobre las que se albergaban ideas erróneas, por ejemplo:
- Los microempresarios rurales requieren crédito para sostener los procesos de desarrollo comercial, ya que deben financiar su acceso a los mercados regionales y nacionales compatibilizando los plazos de pago de los productos con el flujo financiero de sus negocios.
 - Los microempresarios fueron buenos clientes del sistema financiero —la mora de la cartera a 30 días fue del 2,8%—, y generaron una demanda amplia y diversa. Ello se atribuye a la claridad de los términos comerciales establecidos con los operadores financieros, que contrarrestó la cultura del “no pago” frecuente en los programas gubernamentales con crédito dirigido.
 - El suministro de crédito fue rentable para los operadores financieros, pese a que debieron extender su cobertura a las zonas rurales, aumentando así sus costos operativos.

B. Recomendaciones

Recomendación 1: Reforzar los mecanismos de apoyo a las MER

57. **Mecanismos de información.** Reforzar una línea de información comercial y de mercados disponible en apoyo tanto de las MER como de los operadores de servicios tecnológicos, utilizando para ello los diversos sistemas que ha instituido el MADR. El desafío consiste en adaptar esos sistemas y hacerlos más asequibles y de fácil empleo, teniendo en cuenta el nivel de conocimientos de los microempresarios.

58. **Vinculación horizontal.** Realizar un mayor esfuerzo para crear vinculaciones horizontales entre los microempresarios beneficiarios del PADEMÉR, a fin de lograr una mejor sinergia entre pares y acrecentar el acervo de conocimientos empresariales que todos han acumulado. La organización de encuentros, talleres temáticos y rutas de aprendizaje puede ser un mecanismo eficiente para este propósito. Sería importante asimismo crear un observatorio empresarial rural con el apoyo del IICA, dada la experiencia que esta institución ha acumulado en el establecimiento de otros observatorios.
59. **Alerta temprana.** Desarrollar un sistema de seguimiento más dinámico y en línea para monitorear la evolución empresarial de las MER, tanto en sus variables comerciales como financieras, con el fin de detectar prontamente (alerta temprana) los posibles problemas con que éstas se enfrenten y reducir la "tasa de mortalidad" de las microempresas rurales.
60. **Acción social.** Promover actividades sociales como un componente clave de estrategias cuyo objetivo sea el fortalecimiento organizativo. La ecuación organización = negocio suele ser un binomio muy vulnerable. Habida cuenta de las posibilidades de que un negocio fracase debido a toda una serie de problemas (por ejemplo, financieros, comerciales, crisis externas), realizar otras actividades de carácter social dará a los miembros de la organización un mayor sentido de autoestima y pertenencia. En algunas de las organizaciones visitadas por la misión se han hecho esfuerzos muy importantes en este sentido.

Recomendación 2: Fortalecer los servicios financieros

61. **Diversificar la oferta de servicios financieros.** Fortalecer a los operadores financieros para que diversifiquen su oferta de servicios y empiecen a suministrar crédito para capital de trabajo y comercialización, crédito asociativo, cuentas de ahorro, seguros y giros. Ejecutar un programa de desarrollo o transferencia de metodologías para diversificar los productos financieros, aplicando un enfoque multiproducto basado en el análisis detallado de la demanda en cada región.
62. **Ampliar el área de cobertura de los operadores financieros.** Aumentar la cobertura de agencias de operadores financieros en las zonas rurales distantes que actualmente no están siendo atendidas mediante: i) el fomento de alianzas entre operadores financieros y AMER consolidadas que operan fondos de crédito autogestionados; estas asociaciones tienen experiencia en la administración de fondos de crédito y pueden convertirse en aliadas de los operadores financieros para preseleccionar solicitudes de crédito, vincular los cobros del crédito a las entregas de productos y consolidar los pagos en cuentas bancarias del operador financiero, y ii) la promoción de las asociaciones a través de "corresponsales no bancarios"; los costos de un corresponsal son infinitamente más bajos que los que comporta la apertura de una agencia. El PADEMÉR o el MADR, u otra institución o proyecto, podrían instaurar un sistema de incentivos para la expansión de los sistemas financieros rurales a través de corresponsales y alianzas con agrupaciones de productores.
63. Estimular la participación de las cooperativas de ahorro y crédito en el sector del microcrédito rural, ya que estas instituciones tienen una fuerte identidad regional y gozan de mucha confianza entre el público. Esas cooperativas están orientadas a la prestación de servicios y han demostrado ser muy eficaces para atender a los microempresarios, toda vez que puedan acceder a metodologías de productos y de mejoramiento tecnológico para la gestión y el procesamiento de la información. Requieren programas de asistencia técnica especializada y de apoyo a procesos de

integración horizontal y vertical.⁹ Otras ventajas que presentan las cooperativas estriban en que pueden ofrecer prácticamente todos los servicios de los bancos, excepto las cuentas corrientes, y en que sus costos son sensiblemente inferiores.

64. Recomendaciones específicas al FINAGRO:

- a) Mejorar las capacidades actuales del FINAGRO para la gestión de los operadores financieros, mediante la ejecución de un programa de capacitación. El FINAGRO podría dotarse de una unidad de asistencia técnica especializada en metodologías de productos microfinancieros para el sector rural.
- b) Crear una base de datos de los usuarios de crédito con el fin de poder medir el impacto del componente e incluir esta información en el sistema de SyE del PADEMÉR.
- c) Establecer un sistema de seguimiento basado en indicadores de desempeño financiero, administrativo y de gestión y del impacto. Para ello podría utilizar sistemas computarizados ampliamente difundidos (por ejemplo, los del Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre o a los del Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito, entre otros), que permiten una interpretación rápida y la detección temprana de riesgos.
- d) Plantearse si los requisitos de acceso al FINAGRO (garantías bancarias y pólizas de seguros) constituyen un posible obstáculo para los operadores pequeños respecto de ONG más grandes.

⁹ Por "horizontal" se entiende el establecimiento de alianzas o asociaciones de cooperativas en una región, zona o departamento; por "vertical", la integración con instituciones de segundo o tercer nivel que les suministran servicios y les ofrecen la posibilidad de administrar la liquidez.

Parte B - Acuerdo en el punto de culminación

I. El consorcio central de aprendizaje y los usuarios de la evaluación

1. La Oficina de Evaluación del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) realizó la evaluación final del Programa de Desarrollo de la Microempresa Rural (PADEMÉR). Una misión de evaluación visitó el país del 21 de agosto al 8 de septiembre de 2006 y sus actividades sobre el terreno concluyeron con una reunión, celebrada en Bogotá, en la que se presentaron a las partes interesadas las conclusiones preliminares.
2. El proceso de evaluación de los proyectos del FIDA se basa en el aprendizaje conjunto de todos los interesados, por lo que uno de los requisitos es la participación en él de todas las instancias reunidas en el denominado “consorcio central de aprendizaje” (CCA). Este consorcio está integrado por el Gobierno de Colombia, representado por el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y el Departamento Nacional de Planeación; la Corporación Andina de Fomento (CAF); el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO); el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), y el FIDA.
3. El taller celebrado el 26 de enero en Bogotá ofreció la oportunidad de debatir los resultados de la evaluación con los integrantes del CCA. Los comentarios recibidos se han integrado en el presente documento.

II. Principales conclusiones de la evaluación

4. El PADEMÉR fue un programa exitoso en términos generales, que se califica de muy pertinente en relación con el contexto socioeconómico, la estrategia en el país y las prioridades del FIDA. Además, fue un programa eficaz en el logro de sus objetivos, muy eficiente comparado con proyectos similares, y se hicieron evidentes progresos en varias esferas de impacto.
5. El enfoque basado en el desarrollo empresarial como estrategia de alivio de la pobreza fue exitoso y la estrategia operativa —consistente en otorgar a los microempresarios un rol protagonista en sus procesos de desarrollo— fue innovadora en Colombia.
6. A raíz de los escasos resultados alcanzados en el período 1997-2000, el FIDA y el Prestatario acordaron reorientar el programa, y en agosto de 2000 se aprobó una enmienda al contrato de préstamo con el fin de: i) introducir modificaciones que facilitaran la puesta en práctica del componente de servicios financieros, y ii) reorientar la ejecución del programa para beneficiar directamente a los microempresarios.
7. Gracias al mayor grado de participación en la segunda etapa se promovió el empoderamiento de los microempresarios, se mejoró la eficacia de los servicios, que respondieron a la demanda, y se aumentó la eficiencia de las inversiones porque no se financiaron actividades innecesarias ni se pagaron altos costos administrativos. La descentralización permitió la participación de los gobiernos departamentales, que promovieron iniciativas microempresariales promisorias para su región, apoyaron a las microempresas rurales (MER) en la formulación de sus planes de desarrollo empresarial (PDE) y cofinanciaron algunos proyectos.
8. El PADEMÉR cofinanció 199 proyectos de apoyo al desarrollo de MER, que a su vez cofinanciaron los PDE y el suministro puntual de asistencia tecnológica a 308 AMER. El número de microempresarios atendidos en todas las fases ascendió a 20 167. Los proyectos se localizaron en 22 departamentos, cubriéndose así la mayor parte del territorio nacional.

9. El PADEMER fue muy pertinente (calificación 6) ya que sus objetivos y estrategia de alivio de la pobreza rural mediante el apoyo a las MER lograron satisfacer las necesidades de la población-objetivo y contribuyeron a superar la crisis de la agricultura que Colombia sufrió en el decenio de 1990. El programa también ha sido útil al Gobierno en la formulación de políticas de desarrollo rural y está respaldando los esfuerzos en materia de erradicación de cultivos ilícitos. El PADEMER ha sido designado "programa bandera" por el MADR.
10. El programa se considera exitoso por haber alcanzado los objetivos que se había propuesto en relación con el fortalecimiento de las MER, el desarrollo del microcrédito rural, la dinamización del mercado de oferentes de servicios y la generación de lineamientos de política.
11. El PADEMER fue un programa muy eficiente (calificación 6) en la utilización de los recursos, tanto en lo relativo a los costos unitarios de ejecución como a los costos de operación. El costo de atención por familia fue de USD 936 y el costo de operación de 0,16 centavos por cada dólar de productos y servicios entregados a los microempresarios, muy eficiente tanto en términos absolutos como comparado con otros proyectos en la región, donde prácticamente se duplica.
12. El programa ejerció un impacto significativo en varias esferas, particularmente en los activos humanos, el capital social, el acceso a los mercados y el empoderamiento de la mujer. No obstante, sólo alcanzó parcialmente el impacto esperado en los ingresos de las familias.
13. Las 20 167 familias de microempresarios que recibieron servicios tecnológicos incrementaron sus ingresos corrientes en un 23%. Los empleos generados por las MER ascendieron a 43 014, muy por encima de los 25 000 establecidos como meta por el programa.
14. Se evidenciaron mejoras en la capacidad de los microempresarios para gestionar sus negocios. La transferencia de la responsabilidad de decidir en la selección y contratación de los servicios y de manejar y administrar recursos públicos contribuyó de forma inequívoca a empoderar a los microempresarios frente a sus clientes, sus proveedores y el Estado.
15. El programa contribuyó a crear capacidad en las organizaciones de base. Al respecto destaca el fortalecimiento organizativo en 159 asociaciones de microempresas rurales (AMER) (3 949 MER), que establecieron órganos de dirección eficaces y transparentes, y comités de seguimiento participativo. Se infundieron nuevas energías a la administración de muchas AMER gracias a la incorporación de jóvenes en puestos de dirección y gerencia.
16. El acceso a los mercados mejoró sustancialmente gracias a la comercialización conjunta (el 96% de las MER que recibieron la segunda fase de apoyo comercializan a través de sus asociaciones) y a la mejora de la calidad de los productos y de su presentación y empaque.
17. Los principales procesos de contaminación ambiental definidos por la legislación ambiental (vertido de aguas usadas sin tratar y recolección de residuos y desechos) no habían sido controlados. El programa no logró mejorar los resultados medioambientales de las iniciativas a las que prestó apoyo.
18. La sostenibilidad se considera probable. Las AMER han fortalecido su capacidad técnica, su organización social y trabajan en rubros en crecimiento (prácticamente todas las microempresas estudiadas son rentables).
19. La estrategia de alivio de la pobreza rural focalizada en el desarrollo de las MER es novedosa, tanto para el Gobierno de Colombia como para el FIDA.¹ El programa introdujo cambios e innovaciones en el enfoque, la organización y los procesos que

¹ El PADEMER es el único proyecto de la División de América Latina y el Caribe exclusivamente dedicado a la microempresa rural.

demonstraron su funcionalidad y que hoy constituyen una estrategia de probada eficacia para la prestación de apoyo a la microempresa rural.

20. En particular, el empoderamiento de los microempresarios en la definición de sus prioridades y demandas es una innovación con proyecciones estratégicas destacables y que sienta las bases para un proceso de desarrollo rural incluyente, participativo y dinámico. La descentralización de la preselección de los proyectos a cofinanciar mediante la celebración de concursos regionales, la participación de los gobiernos regionales y de los propios microempresarios en los comités de dichos concursos y la contribución a dar a las microfinanzas en Colombia un enfoque rural son también innovaciones importantes.

III. Temas clave para el futuro

21. El PADEMER dejó varias enseñanzas sumamente útiles, entre las que destacan las siguientes:
22. **Estrategia.** El empoderamiento real de los beneficiarios como parte de la estrategia de fortalecimiento empresarial representó una importante innovación metodológica para el desarrollo de programas de lucha contra la pobreza rural.
23. **Toma de decisiones.** El PADEMER demostró que los pobres son capaces de tomar sus propias decisiones. Prueba de ello fue la capacidad demostrada por los microempresarios para definir sus propias necesidades en los PDE, seleccionar y contratar a los oferentes de servicios tecnológicos, obtener economías de escala mediante sus asociaciones y adecuar su producción y sus empresas a las exigencias del mercado. Los esfuerzos del Estado deben orientarse a suministrar los elementos que los microempresarios necesitan para gestionar la información sobre los mercados y sus negocios, mejorando el acceso a líneas de información comercial y promoviendo la integración horizontal.
24. **Asignación de recursos públicos.** La asignación de recursos públicos mediante concursos regionales es otro método que se debe tener en cuenta en el futuro, ya que no sólo favoreció la efectividad de las inversiones públicas —asignando prioridad a los mejores proyectos—, sino que también mejoró su eficiencia al destinarlas a actividades pertinentes, oportunas y de buena calidad. La formación de comités de preselección para los concursos regionales, que integraron autoridades de los gobiernos regionales, microempresarios exitosos y expertos temáticos, demostró las ventajas de descentralizar la toma de decisiones y de hacer participar al sector privado.
25. **Integración en cadenas productivas.** La estrategia de vinculación de las MER apoyadas por el programa a encadenamientos productivos permitió incluirlas en eslabones más dinámicos de las diferentes cadenas de valor, garantizando con ello una permanencia más estable en el mercado y generando un mejoramiento de la calidad de los bienes y servicios producidos. Con esta estrategia se potenció el desarrollo de nuevas microempresas ligadas a las cadenas, entre las que destacan las dedicadas a la prestación de servicios, logrando un desarrollo empresarial local y la generación de empleo. Otro resultado de esa estrategia fue que las MER no tuvieron que depender de tecnologías y procesos que generalmente sólo están disponibles en las zonas urbanas.
26. **Servicios financieros rurales.** En la esfera de los servicios financieros rurales, el programa aclaró varias cuestiones sobre las que se albergaban ideas erróneas:
27. Los microempresarios rurales requieren crédito para sostener los procesos de desarrollo comercial, ya que deben financiar su acceso a los mercados regionales y nacionales compatibilizando los plazos de pago de los productos con el flujo financiero de sus negocios.
28. Los microempresarios fueron buenos clientes del sistema financiero —la mora de la cartera a 30 días fue del 2,8%—, y generaron una demanda amplia y diversa. Ello se atribuye a la claridad de los términos comerciales establecidos con los operadores

financieros, que contrarrestó la cultura del “no pago” frecuente en los programas gubernamentales con crédito dirigido.

29. El suministro de crédito fue rentable para los operadores financieros, pese a que debieron extender su cobertura a las zonas rurales, aumentando así sus costos operativos.
30. **Cooperación entre los sectores público y privado.** La vinculación con el programa de diversos actores públicos y privados presentes en las regiones a las que se había asignado prioridad fue muy efectiva y permitió organizar procesos de cooperación basados en relaciones de colaboración entre asociados. Los actores —microempresarios, instituciones públicas y oferentes de servicios— se relacionaron en redes que rompieron la tradicional estructura vertical de un Estado que da y una población que recibe. Cabe agregar que no se agotaron todas las posibilidades de expansión de dicha vinculación que, de hecho, podría incluir más actividades.

IV. Recomendaciones

31. **Enfoque de mercado.** PADEMÉR logró cambiar la mentalidad en las MER, que abandonaron el enfoque “productivista” y adoptaron técnicas empresariales para competir en el mercado. Los gobiernos regionales que apoyen a las MER de su región deberían tener en cuenta este aspecto.
32. **Mecanismos de información.** Reforzar una línea de información comercial y de mercados en apoyo tanto de las MER como de los operadores de servicios tecnológicos, utilizando para ello los diversos sistemas que ha instituido el MADR. El desafío consiste en adaptar esos sistemas y hacerlos más asequibles y de fácil empleo, teniendo en cuenta el nivel de conocimientos de los microempresarios.
33. **Vinculación horizontal.** Realizar un mayor esfuerzo para crear vinculaciones horizontales entre los microempresarios beneficiarios del PADEMÉR, a fin de lograr una mejor sinergia entre pares y acrecentar el acervo de conocimientos empresariales que todos han acumulado. La organización de encuentros, talleres temáticos y rutas de aprendizaje puede ser un mecanismo eficiente para este propósito. Sería importante crear un observatorio empresarial rural con el apoyo del IICA, dada la experiencia que esta institución ha acumulado en el establecimiento de otros observatorios.
34. **Políticas públicas.** El FIDA y el Gobierno de Colombia deberían debatir la utilidad y la posible incorporación en las políticas públicas de las experiencias y los mecanismos del programa, por ejemplo, la asignación de fondos públicos mediante concursos regionales.
35. **Alerta temprana.** Desarrollar un sistema de seguimiento más dinámico y en línea para monitorear la evolución empresarial de las MER, tanto en sus variables comerciales como financieras, con el fin de detectar prontamente (alerta temprana) los posibles problemas con que éstas se enfrenten y reducir la “tasa de mortalidad” de las microempresas rurales.
36. **Acción social.** La estrategia de fortalecimiento de las organizaciones requiere la incorporación e iniciación por parte del programa de actividades sociales de utilidad que permitan a los socios incrementar su sentido de pertenencia. En algunas de las organizaciones visitadas por la misión se han hecho esfuerzos muy importantes en este sentido. A no ser que la organización realice otras actividades, la ecuación organización = negocio suele ser un binomio muy vulnerable debido a los eventuales fracasos en los procesos de comercialización.
37. **Descentralización.** Continuar la intensificación y descentralización de las actividades mediante una mayor participación de las instancias públicas y privadas de las regiones en las actividades que ahora supervisa directamente la Unidad Técnica Nacional Coordinadora (UTNC).

38. **Diversificar la oferta de servicios financieros.** Fortalecer a los operadores financieros para que diversifiquen la oferta de servicios y empiecen a suministrar crédito para capital de trabajo y comercialización, crédito asociativo, cuentas de ahorro, seguros y giros. Ejecutar un programa de desarrollo o transferencia de metodologías para diversificar los productos financieros, aplicando un enfoque multiproducto basado en el análisis detallado de la demanda en cada región.
39. **Ampliar el área de cobertura de los operadores financieros.** Aumentar la cobertura de operadores financieros en las zonas rurales distantes de las agencias que actualmente no están siendo atendidas, mediante: i) el fomento de alianzas entre operadores financieros y AMER consolidadas que operan fondos de crédito autogestionados; estas asociaciones tienen experiencia en la administración de fondos de crédito y pueden convertirse en aliadas de los operadores financieros para preseleccionar solicitudes de crédito, vincular los cobros del crédito a las entregas de productos y consolidar los pagos en cuentas bancarias del operador financiero; y ii) la promoción de las asociaciones mediante “corresponsales no bancarios”; los costos de un corresponsal son infinitamente más bajos que los que comporta la apertura de una agencia. El PADEMÉR o el MADR, u otra institución o proyecto, podrían instaurar un sistema de incentivos para la expansión de los sistemas financieros rurales a través de corresponsales y alianzas con agrupaciones de productores.
40. Estimular la participación de las cooperativas de ahorro y crédito en el sector del microcrédito rural, ya que éstas tienen una fuerte identidad regional y gozan de mucha confianza entre el público. Esas cooperativas están orientadas a la prestación de servicios y han demostrado ser muy eficaces para atender a los microempresarios, toda vez que tengan acceso a metodologías de productos y de mejoramiento tecnológico para la gestión y el procesamiento de información. Requieren programas de asistencia técnica especializada y de apoyo a procesos de integración horizontal y vertical (por “horizontal” se entiende el establecimiento de alianzas o asociaciones de cooperativas en una región, zona o departamento; por “vertical”, la integración con instituciones de segundo o tercer nivel que les suministran servicios y les ofrecen la posibilidad de administrar la liquidez). Otras ventajas que presentan las cooperativas estriban en que pueden ofrecer prácticamente todos los servicios de los bancos, excepto las cuentas corrientes, y en que sus costos son sensiblemente inferiores.
41. **Recomendaciones específicas a FINAGRO:**
- a) Mejorar las actuales capacidades de FINAGRO para la gestión de los operadores financieros mediante la implementación de un programa de capacitación. FINAGRO podría dotarse de una unidad de asistencia técnica especializada en metodologías de productos microfinancieros para el sector rural.
 - b) Crear una base de datos de los usuarios de crédito con el fin de poder medir el impacto del componente e incluir esta información en el sistema de SyE del PADEMÉR.
 - c) Establecer un sistema de seguimiento basado en indicadores del desempeño financiero, administrativo y de gestión y del impacto. Para ello, podrá utilizar sistemas computarizados ampliamente difundidos (CGAP, WOCCU, entre otros), que permiten una interpretación rápida y la detección temprana de riesgos.
 - d) Plantearse si los requisitos de acceso a FINAGRO (garantías bancarias y pólizas de seguro) constituyen un posible obstáculo para los operadores pequeños respecto de organizaciones no gubernamentales más grandes.

