

SISTEMATIZACIÓN DE LECCIONES APRENDIDAS DEL **LABORATORIO SOCIAL DE INCLUSIÓN PRODUCTIVA**

2022







Presidente Corporación Organización El Minuto de Dios
P. Diego Jaramillo Cuartas, cjm

Vicepresidente Corporación Organización El Minuto de Dios y Superior Provincial
– Provincia Eudista Minuto de Dios
P. Camilo Bernal Hadad, cjm

Rector General UNIMINUTO
P. Harold de Jesús Castilla Devoz, cjm

Gerente General Corporación Organización Minuto De Dios
P. Mario Polo, cjm

Vicerrectora General Académica UNIMINUTO
Stephanie Lavaux

Coordinadora de Espacios Académicos UNIMINUTO
María Constanza Escobar Rodríguez

Rector Parque Científico de Innovación Social
Juan Fernando Pacheco Duarte

Director de investigaciones UNIMINUTO
Tomás Durán Becerra

Coordinador de Comunicaciones MD Micronegocio
Jairo Alberto García Riveros

Subdirectora Centro Editorial UNIMINUTO
Rocío del Pilar Montoya Chacón

Presidente de la República
Iván Duque Márquez

Vicepresidente de la República y Canciller
Marta Lucía Ramírez

Vicepresidencia de la República
César Augusto Pabón
Marcela Urueña Gómez Asesores

Despacho Vicepresidencia de la República
Nataly Márquez Daniel París
Jorge Navarro Juan Pablo Camacho (UNGR)

Equipo técnico Vicepresidencia de la República
María Gladys Valero Vivas - Coordinadora y Consultora Experta en reactivación económica (USAID)
Nadime Yaver Lincht - Consultora de espacio público y formalización (USAID)
Johana Trujillo Moya - Consultora implementación de reactivación económica (PNUD)
Nohora Vargas - Consultora de reactivación económica (USAID) MD Micronegocios de EL Minuto De Dios

Gerente General Corporación Industrial Minuto De Dios
Dr. Mauricio Betancourt Cañola

Gerente General Cooperativa Minuto De Dios
Astrid González Hadad
Subdirectora Centros Progresá UNIMINUTO

Coordinadora MD Micronegocios
Gina Lorena Santana Zuleta

Director UA Emprendimiento y Micronegocios Corporación Industrial Minuto De Dios
Julián David Moreno

Coordinador Fondo Rafael García Herreros
José Fonseca



Nieto Castillo, César Andrés

Sistematización de lecciones aprendidas del laboratorio social de inclusión productiva / César Andrés Nieto Castillo, Leonardo Castañeda Gil. Bogotá : Corporación Universitaria Minuto de Dios - UNIMINUTO, 2022.

ISBN IMPRESO: 978-958-763-531-0

ISBN DIGITAL: 978-958-763-531-7

97p.: il.

1.Negocios -- Estudio de casos -- Colombia 2.Pequeña y mediana empresa -- Aspectos sociales 3.Microempresas -- Aspectos económicos -- Colombia 4.Desarrollo económico y social -- Colombia 5.Gestión financiera -- Colombia 6.Intervención del estado -- Aspectos económicos -- Colombia 7.Administración financiera -- Colombia i.Castañeda Gil, Leonardo.

CDD: 338.642 N43s BRGH Registro Catálogo Uniminuto No. 104453

Archivo descargable en MARC a través del link: <https://tinyurl.com/bib104452>



Sistematización de lecciones aprendidas del laboratorio social de inclusión productiva

Autores

César Andrés Nieto Castillo

Leonardo Castañeda Gil

ISBN IMPRESO: 978-958-763-531-0

ISBN DIGITAL: 978-958-763-531-7

Corrección de estilo

Redbooks S.A.S

Diseño y Diagramación

Andrea Sarmiento Bohórquez

Corporación Universitaria Minuto de Dios - UNIMINUTO

Calle 81 B # 72 B - 70

Bogotá D.C. - Colombia 2022

Laboratorio Social de Inclusión Productiva Asesores Económicos

© Corporación Universitaria Minuto de Dios - UNIMINUTO. Todos los documentos publicados en Sistematización de lecciones aprendidas del laboratorio social de inclusión productiva fueron seleccionados de acuerdo con los criterios de calidad editorial establecidos en la Institución. El libro está protegido por el Registro de propiedad intelectual. Se autoriza su reproducción total o parcial en cualquier medio, incluido electrónico, con la condición de ser citada clara y completamente la fuente, siempre y cuando las copias no sean usadas para fines comerciales, tal como se precisa en la Licencia Creative Commons Atribución - No comercial - Sin Derivar que acoge UNIMINUTO.

SISTEMATIZACIÓN DE LECCIONES APRENDIDAS DEL **LABORATORIO SOCIAL DE INCLUSIÓN PRODUCTIVA**





	El futuro es de todos	Vicepresidencia			El progreso es de todos	Mincultura		
	El empleo es de todos	Mintrabajo		Banco Interamericano de Desarrollo		El campo es de todos	Mincomercio	
	La vivienda y el agua son de todos	Minvivienda		El campo es de todos	Minagricultura		DANE	
	La conocimiento es de todos	Minciencias		EL FUTURO es de todos	UAEOS		La equidad es de todos	Prosperidad Social
	El futuro es de todos	DNP Departamento Nacional de Planeación		La futuro es de todos	Gobierno de Colombia		La futuro es de todos	Cancillería de Colombia

Contenido

Introducción **11**

Sistematización Lecciones Aprendidas del Laboratorio Social de Inclusión Productiva

Prólogo **13**

El laboratorio de inclusión social productiva y MD MICRONEGOCIOS

Vicepresidencia de la República y El Minuto de Dios **15**



CAPÍTULO 1
Laboratorio social para la inclusión productiva **19**

Proyecto piloto del programa integral de reactivación económica e inclusión productiva asociada al Laboratorio Social **21**

Líneas de trabajo del Laboratorio **23**

Entidades vinculadas en la estrategia **25**

Construcción del ecosistema de servicios **26**

Programa MD Micronegocios **28**

Referencias **31**



CAPÍTULO 2
Articulación Teoría de Cambio y el Laboratorio Social de Inclusión Productiva **33**

Comprensión de la Teoría del Cambio **35**

Teoría de Cambio del Laboratorio Social de Inclusión **41**

Mesa 1. Modelo de acompañamiento integral **43**

Mesa 2. Modelo de atención a emprendedores de a pie	45
Mesa 3. Caracterización, focalización y perfilamiento	47
Mesa 4. Ecosistema de servicios públicos y privados	49
Mesa 5. Acceso a financiamiento	51
Mesa 6. Fomento a la asociatividad	52



**CAPÍTULO 3.
Lecciones aprendidas** **55**

Mesa 1: Modelo de acompañamiento integral	58
Mesa 2: Modelo de atención a emprendedores ‘de a pie’	60
Mesa 3: Caracterización, focalización y perfilamiento	62
Mesa 4: Ecosistemas de servicios públicos y privados	65
Mesa 5: Acceso a financiamiento	66
Mesa 6: Fomento a la asociatividad	68



**Capítulo 4
Retos en función de las lecciones aprendidas** **71**



**CAPÍTULO 5
Conclusiones** **85**

Contexto y teoría de cambio	88
Cuellos de botella	90
Soluciones exitosas adoptadas	93
Experiencias clave	95
Retos identificados en las lecciones aprendidas	96

Tablas y figuras

Figura 1. Relación entre el impacto y la estrategia de intervención. Elaboración propia, tomada de Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Supplementary Programme Note on the Theory of Change, sesión del Grupo de Examen entre Pares, 11 de marzo de 2014, UNICEF, Nueva York, 2014, p. 4.	36
Figura 2. Estructura de la situación actual, cambios y elementos del cambio.	37
Figura 3. Ejemplo de cambios y elementos del cambio.	37
Figura 4. Causalidad en problema y cambios deseados.	39
Figura 5. Temporalidad de los cambios y relación con la estructura problemática.	40
Tabla 1. Cadena de Resultados para los cambios esperados por el Laboratorio Social.	42





Introducción

El laboratorio Social de Inclusión Productiva es la estrategia que permitió acompañar, reactivar económicamente y fortalecer los Micronegocios que fueron afectados por el confinamiento en la pandemia Covid-19. El esfuerzo liderado por el Gobierno Nacional fue muy bien acompañado por el sector público y privado que consolidó una estrategia integral de atención donde los propietarios de Micronegocios lograron encontrar alternativas para solventar su situación económica que se vio afectada al disminuir sus ventas.

Esta publicación documenta los aprendizajes que se vivieron en el proceso, mencionadas a manera de lecciones aprendidas se resaltan situaciones que se dieron durante la implementación de la estrategia y se traducen en tres aspectos principales que son los cuellos de botellas, las soluciones exitosas adoptadas y las experiencias clave.

Agradecimientos a más de 20 entidades gubernamentales, instituciones privadas y públicas y a El Minuto de Dios que participaron durante el proceso de ejecución del laboratorio dejando este documento que servirá para que los próximos gobiernos tanto nacionales como locales tengan una guía basada en la experiencia para el desarrollo de iniciativas de atención social ágil y efectiva.





Sistematización Lecciones Aprendidas del Laboratorio Social de Inclusión Productiva

La Vicepresidencia de la República puso en marcha el Laboratorio Social de Inclusión Productiva, en el marco de la estrategia “Economía para la Gente”, que forma parte del paquete de proyectos del “Compromiso por el futuro de Colombia”, que presentó el Presidente Iván Duque para sortear la crisis derivada de la pandemia del COVID- 19.

Se trata de una plataforma para impulsar, a través de la experimentación y de proyectos piloto, el desarrollo de modelos de atención e inclusión productiva y la reactivación segura de los micronegocios de las poblaciones más vulnerables, que derivan sus ingresos de la economía informal. El objetivo consiste en generar condiciones propicias para el crecimiento, la sostenibilidad de los negocios, la inserción al aparato productivo y, en algunos casos, facilitar la consecución de un trabajo formal, que mejore las condiciones y calidad de vida de los emprendedores y sus familias.

Y es que el aislamiento preventivo obligatorio tuvo efectos más pronunciados en los micronegocios informales, lo que paralizó su vida productiva, su regular acceso a servicios de salud y a elementos de bioseguridad, entre otros. De 2019 a 2020 se perdieron 394.452 micronegocios, de los cuales, el 78.4% eran informales¹

En medio de este panorama, se activó el proyecto piloto del Laboratorio Social de Inclusión Productiva, que prioriza once ciudades: Barranquilla, Neiva, Popayán, Ibagué, Montería, Cúcuta, Bogotá, Bucaramanga, Cartagena, Pereira y Villavicencio. En cada una de ellas, se implementó un modelo de acompañamiento integral para emprendedores de a pie, que incluía caracterización, georreferenciación, focalización y perfilamiento, un ecosistema de servicios públicos y privados, acceso a financiamiento y fomento a la asociatividad.

1 Encuesta de micronegocios Emicron 2021 – DANE

En este propósito, la Vicepresidencia contó con aliados que han sido claves para la reactivación económica de la población informal, como la Organización Minuto de Dios, la UAEOS, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el DANE, el SENA, el Servicio Público de Empleo, la Banca de las oportunidades, el sector financiero, el DNP, la USAID, el PNUD, el BID, las Cámaras de Comercio, entre otras entidades gubernamentales y expertos nacionales en soluciones viables, altamente transformadoras para esta población.

A la fecha, se han recuperado 149.500 micronegocios de los cuales 137.145² son informales. Los sectores con mayor recuperación son comercio, transporte y actividades de entretenimiento. Es más, la tasa de informalidad a mayo 2022, tuvo una disminución de 5.3 puntos porcentuales, con 44.2 % frente a en 49.5% en 2020.³

Así mismo, en el último año se han recuperado 2,2 millones de empleos en el país. Y De acuerdo con las cifras de pobreza registradas por la Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH 2012 – (DANE, Mercado Laboral, 2021), de 2020 a 2021 se presentó una recuperación de la economía y una disminución de la pobreza monetaria en 3.2 puntos porcentuales, lo que significa que 1,4 millones de personas salieron de esta condición.

Se han dado pasos importantes por la equidad, pero aún hay desafíos de largo plazo para alcanzar la igualdad de oportunidades y el derecho a tener un emprendimiento o un trabajo con garantías de una vida y una vejez digna, lo que hace imperativo que iniciativas como el Laboratorio Social de Inclusión Productiva tengan continuidad, indistintamente de los cambios de gobierno.

Dejamos abonado un terreno fértil para brindarle, a la población informal, condiciones de crecimiento, sostenibilidad de sus negocios e integración a las cadenas de valor del sistema económico colombiano. Me complace enormemente ver que este programa que se puso en marcha en medio de condiciones adversas, ya da frutos, que nos acercan al sueño de un país más justo, próspero y equitativo.

2 Encuesta de micronegocios Emicron 2021 – DANE

3 Mercado Laboral, GEIH Mayo 2022 - DANE



El laboratorio de inclusión social productiva y MD MICRONEGOCIOS

Vicepresidencia de la República y
El Minuto de Dios

Terminando el primer trimestre del año 2020, en Colombia y en el mundo, nos vimos abocados a enfrentar la mayor pandemia reciente de la humanidad la cual implicó una profunda amenaza para la vida, la economía y la productividad del país trayendo un gravísimo retroceso en el desarrollo y la inclusión social, en particular de los más pobres.

En ese momento, los índices de pobreza multidimensional, la desigualdad en el acceso a oportunidades de generación de ingreso y protección social, sumado a la situación de desempleo¹, aumentaron exponencialmente lo cual se traduce en un detrimento de la calidad de vida de la población y, con ello, una pérdida de la capacidad productiva que repercute en todas las esferas del escenario nacional. En el año 2020, Colombia enfrentó una caída considerable en su producto interno bruto (PIB), lo cual repercutió, de forma negativa, en la consolidación de un país con oportunidades laborales y cierre de brechas sociales, dado que el mayor impacto se produce en los pobres que, normalmente, se dedican a la economía informal. Dicha informalidad en, 2017, era del orden del 33% del PIB según estimaciones de la ANIF, informalidad integrada por hombres, mujeres cabezas de hogar y empresas que realizan actividades lícitas pero que no cumplen con la regulación vigente para su funcionamiento².

1 La tasa de desempleo del país pasó de 12,2% en febrero de 2020 a 14,4% en junio de 2021, con un pico de 21,4% en mayo de 2020 (DANE 2021). Esta tasa sigue siendo más elevada en las mujeres, con 19,0%, frente a la registrada en junio por los hombres, de 11,2%.

2 Estas empresas son también conocidas como micronegocios informales, que representan cerca del 90% del total que no cuentan con registro de cámara de comercio y, por ende, no cuentan con los apoyos económicos brindados por el gobierno nacional tendientes a proteger el empleo y garantizar la continuidad de los negocios.

Ante tan grave situación con quienes no podían recibir apoyo debido a su informalidad, y después de escuchar en la radio a la señora Vicepresidenta de la República, Doctora Martha Lucía Ramírez, que proponía realizar acciones con esta población desprotegida, me comuniqué con la Dra. Martha Lucía y le propuse trabajar en conjunto un programa para atender a los micronegocios que viven del día a día, casi siempre en las calles de las ciudades. De esta forma, El Minuto de Dios, una vez más, decidió actuar ante una nueva tragedia que golpeaba, de forma impensable, a nuestra patria. Entonces, convocamos a la solidaridad de miles de colombianos, siempre generosos, y logramos entregar más de 75.000 mercados en, 85 municipios de 31 departamentos; el impacto en ayuda alimentaria se puede calcular para, al menos, 180.000 colombianos, durante las 9 semanas iniciales del confinamiento. El objetivo era uno: sobrevivir y alimentar familias que no podían conseguir su sustento diario.

A partir de esta primera acción humanitaria, centramos nuestra atención en uno de los tantos grupos poblacionales afectados que consideramos crítico: los vendedores ambulantes. Son millones de compatriotas que salen a conseguir el mínimo vital diario y que, para esos días, se exponían a dos acciones negativas si salían a conseguir lo necesario para vivir: el comparendo con el decomiso de sus artículos y el posible contagio que podría significar la muerte dado que, en los hospitales, iba subiendo el número de enfermos y de pacientes en cuidados intensivos. Así que, en El Minuto de Dios nos concentramos en iniciar la planeación de nuevas acciones en favor de los más pobres, evolucionando nuestra intervención social de la asistencia con mercados hacia la reactivación segura de los micronegocios.

Dicha reactivación se enfocó en las ciudades con mayor afectación en tasa de desempleo e informalidad laboral. Inicialmente, seleccionamos y convocamos a los gobiernos locales de 5 ciudades: Cúcuta, Pereira, Popayán, Barranquilla y Cartagena; posteriormente, se sumaron 5 ciudades: Ibagué, Neiva, Montería, Villavicencio y Bucaramanga. En cada ciudad estructuramos un modelo de gestión e intervención para reactivar los micronegocios de forma segura y se planteó la ruta para crear un ecosistema de productos y servicios nacionales y regionales, públicos y privados, que contribuyeran a la salida de los problemas más delicados que cada micronegocio - el propietario y su familia - estuviera afrontando. Se crearon ecosistemas de apoyo a los micronegocios en las 10 ciudades mencionadas y, posteriormente, en 12 más, para un total de 22 ciudades en Colombia.

En dichos ecosistemas de servicio a los micronegocios el objetivo fue configurar, articular y entregar instrumentos y productos que ayudarán en:

1. Su modelo de gestión comercial pues era necesario vender de manera diferente.
2. Su modelo de gestión e innovación dado que debían reinventarse.

3. Su resiliencia y valentía para afrontar el momento, como colombianos con sus familias, pasando por muchas dificultades, especialmente sanitarias y económicas.
4. Su modelo asociativo y solidario pues muchos podrían agruparse o asociarse para salir delante de forma colectiva, basados en la economía social y solidaria.
5. Su Empleabilidad y/o Emprendimiento pues miles micronegocios se quebraron o deberían emprender nuevamente para sobrevivir o buscar una plaza laboral si su perfil era adecuado.
6. Y, finalmente, su posibilidad de acceso a provisión de recursos de crédito y financiación blanda, adecuada a sus posibilidades de pago.

Ahora contamos con un instrumento más para mejorar la productividad y gestionar el desarrollo microempresarial en Colombia. Fue un gran desafío ante el cual, unidos entre los diversos sectores – público, privado y social – aprendimos a trabajar juntos, a poner en el centro a los más pobres, a buscar oportunidades para dignificar su vida y a reconocer en el empresario de cada micronegocios su tenacidad, esperanza, fortaleza, alegría y capacidad para vencer los obstáculos y poder encontrar el sustento diario para su familia. El Minuto de Dios continuará con este programa que ahora se ha consolidado entre nosotros como una línea de acción permanente y continúa al servicio de Colombia. Al cierre del primer semestre año 2022, las cifras que acumulamos en las 22 ciudades, son:

23.166 micronegocios inscritos en el programa

21.955 micronegocios diagnosticados y con un modelo de gestión de caso para su reactivación

21.571 con un plan de atención y con acompañamiento

250 mentores vinculados activamente al programa

7.640 facilitadores estudiantes de UNIMINUTO con el apoyo de las Universidades Cooperativa y San Martín que se sumaron a algunas ciudades en el proceso

70 entidades vinculadas al proyecto

Agradecemos a la Doctora Martha Lucía Ramírez, Vicepresidente de Colombia y Ministra de Relaciones Exteriores, por permitirnos cumplir con nuestra misión por el bien de la Patria.

Camilo Eduardo Bernal Hadad

Vicepresidente – Corporación Organización El Minuto de Dios
y Superior Provincial – Provincia Eudista Minuto de Dios



CAPÍTULO 1

Laboratorio social para la inclusión productiva





Atendiendo a la necesidad de visibilizar el impacto del Laboratorio Social de Inclusión Productiva en los emprendimientos colombianos, resulta determinante establecer en primera medida un proceso de reconocimiento del entorno asociado a la experiencia, visto como una aproximación a las prácticas que de allí se desprenden y que resultan significativas en la actualidad. En conformidad con esto, el primer capítulo de la presente sistematización pretende contextualizar el proyecto piloto del programa integral de reactivación económica e inclusión productiva asociada al Laboratorio, sumado al marco conceptual que lo sustenta, las entidades que apoyan la estrategia, la intencionalidad del programa UD Micronegocios y el propósito asociado a las seis líneas estratégicas establecidas.

Proyecto piloto del programa integral de reactivación económica e inclusión productiva asociada al Laboratorio Social

Los efectos adversos de la pandemia COVID 19 sobre la población colombiana: índices de pobreza multidimensional, desigualdad en el acceso a oportunidades de generación de ingreso y protección social, y la situación de desempleo¹, aumentaron exponencialmente, y esto se traduce en un detrimento de la calidad de vida de la población y una pérdida de la capacidad productiva que repercute en todas las esferas del escenario nacional. En el año 2020 el país enfrentó una caída considerable en su producto interno bruto (PIB), que repercute de forma negativa en la consolidación de un país con oportunidades laborales y cierre de brechas sociales, dado que el mayor impacto se produce en quienes conforman la economía informal en el país. Dicha informalidad es del orden del 33% del PIB, según estimaciones de la ANIF (2017) y está integrada por hombres, mujeres cabezas de hogar y empresas que realizan actividades lícitas pero que no cumplen con la regulación vigente para su funcionamiento².

Con este panorama, Colombia evidencia un retroceso tanto en la reducción de la pobreza, como en materia de desigualdad, la cual se refleja en los indicadores de composición de clases sociales que evidencia un aumento de la clase pobre y una reducción de la clase media.

“El impacto de la caída de ingresos fue general para todos los colombianos, sin embargo, la caída fue peor en los grupos de menores ingresos. La contracción entre el 20% más pobre de la población fue del 24,5%, mientras que en el 20% más rico fue de

1 La tasa de desempleo del país pasó de 12,2% en febrero de 2020 a 14,4% en junio de 2021, con un pico de 21,4% en mayo de 2020 (DANE 2021). Esta tasa sigue siendo más elevada en las mujeres, con 19,0%, frente a la registrada en junio por los hombres, de 11,2%.

2 Estas empresas son también conocidas como micronegocios informales, que representan cerca del 90% del total que no cuentan con registro de cámara de comercio y por ende no cuentan con los apoyos económicos brindados por el gobierno nacional tendientes a proteger el empleo y garantizar la continuidad de los negocios.

apenas 10%. La mortalidad de empresas también hace parte de este mapa, en el cual se destaca la desaparición en 2020 de más de 420 mil micronegocios. Los cierres de estos microemprendimientos afectaron de manera más pronunciada a los negocios de propiedad de las mujeres, con una caída del 10,3% versus 5,3% para el caso de aquellos de propiedad masculina” (Vicepresidencia de la República, 2021, p.5).

En el interés por superar la problemática expuesta o, por lo menos, entrar a contrarrestar los efectos de la crisis sobre la población asociada a la informalidad, el gobierno nacional puso en marcha la estrategia de reactivación económica conocida como “Nuevo compromiso por el futuro de Colombia”, orientada a generar empleo, apoyar las poblaciones en condición de vulnerabilidad, el desarrollo rural, la paz con legalidad y la salud de los colombianos mediante la ejecución de 444 proyectos enfocados en lo que se conoció con el nombre de “Economía para la gente”³. Esta estrategia tiene como eje atender las necesidades de los micronegocios en Colombia, teniendo un enfoque especial en poblaciones vulnerables (pobreza extrema, víctimas del conflicto armado, población rural, indígena, afrodescendiente, artesanos y comunidad en general) para generar un entorno económico favorable orientado a impulsar el crecimiento, la consolidación, la reactivación y la sostenibilidad de las unidades productivas en el país⁴.

En este sentido, se concentran esfuerzos en aras de propender por mejoras considerables entre la población informal, para lo cual, de forma conjunta, el Gobierno nacional en cabeza de la Vicepresidencia de la República, los gobiernos departamentales y algunos entes del sector privado, encuentran en la propuesta del *Laboratorio Social de Inclusión Productiva* una alternativa para integrar esfuerzos, orientar la reactivación económica segura y potenciar la inclusión productiva de los micronegocios, especialmente la de aquellos que se encuentran asociados a la informalidad, de forma tal que se generen condiciones óptimas para fomentar el emprendimiento y la empleabilidad de esta población, en una estructura tendiente a la equidad y a la formalidad económica, las cuales contribuirán en la reconfiguración del aparato productivo nacional.

En ese orden de ideas, el *Laboratorio Social* ofrece una plataforma de experimentación para adelantar la inclusión productiva de la población informal, impulsa el desarrollo de una oferta de servicios acorde con las necesidades de quienes integran el proyecto y promueve el desarrollo de hojas de ruta para el desarrollo de dichos proyectos piloto, las cuales atienden a la reactivación económica, la generación de ingresos y la sostenibilidad de las iniciativas productivas informales en un tránsito hacia la formalidad o hacia la consecución de un trabajo digno.

3 Información consignada en el documento “Estrategia para la reactivación económica segura de la población informal, a través de los proyectos piloto que integran el Laboratorio Social de Inclusión Productiva, liderado por la Vicepresidencia de la República. (agosto de 2021. p. 27)

4 La meta de esta estrategia consiste en que, durante 2020, 2021 y 2022, más de 580.000 micronegocios avancen en la consolidación, la reactivación económica y la formalización, con una inversión de cerca de 1,7 billones de pesos.

El *Laboratorio Social* se ha propuesto como meta que a 2030 “todo colombiano que emprenda un micronegocio en el país, especialmente aquel liderado por mujeres o población vulnerable, tendrá acceso en cualquier municipio del país al modelo de atención integral y al ecosistema mejorado de servicios de inclusión productiva a través del cual encontrará mayores oportunidades de generar un ingreso digno y estable y de integrarse al sector productivo como beneficiarios de los servicios de apoyo empresarial que articulen gobierno nacional, gobiernos locales y sector privado, para atender sus necesidades con pertinencia y oportunidad”⁵

Líneas de trabajo del Laboratorio

Atendiendo a las problemáticas evidenciadas, se establecieron seis líneas estratégicas para atender las necesidades planteadas dentro del objetivo propuesto por el *Laboratorio*:

- 1. Modelo de acompañamiento integral:** Hace referencia a la implementación del Programa MD Micronegocios desde la Organización El Minuto de Dios; entidad encargada de facilitar el acceso a la oferta disponible a través del modelo de atención, basada en rutas de servicio, acompañamiento y asesoría técnica personalizada que permitan mejorar las capacidades operativas, financieras y comerciales del negocio junto a las mejoras en el modelo de gestión de este. En ese orden de ideas está orientada a brindar apoyo psicosocial, capacitar en el desarrollo de habilidades al propietario, emprendedor o buscador de empleo; asesorar, acompañar y enrutar la oferta de servicios y proveer un sistema de información de beneficiarios del Programa MD Micronegocios que facilite un mayor conocimiento y entendimiento de los micronegocios, y de sus problemáticas y tener indicadores tanto de entrada como de salida del programa y de gestión de caso.
- 2. Modelo de atención a emprendedores ‘de a pie’:** Diseña un modelo de atención para la reactivación económica segura de los vendedores que comercializan in situ al descubierto, con enfoque de género y énfasis en la gestión del espacio público. Esta estrategia está asociada al fortalecimiento y provisión de herramientas de los gobiernos locales para generar e implementar un modelo de atención que se ajuste a la realidad de cada territorio, que contribuya a la recuperación (administración y aprovechamiento) del espacio público, a la sostenibilidad ambiental y a la reactivación económica de esta población vulnerable. De otro lado, busca generar un acompañamiento a los gobiernos municipales en la definición de rutas de focalización y caracterización socioeconómica, articulación institucional, acceso a financiamiento a través de crédito y capital semilla, así como a las rutas de formalización del empleo y emprendimiento de la población informal; sumado a la formulación de una política pública de

⁵ Información consignada en el documento “Estrategia para la reactivación económica segura de la población informal, a través de los proyectos piloto que integran el Laboratorio Social de Inclusión Productiva, liderado por la Vicepresidencia de la República. (Agosto de 2021. p. 21)

atención a vendedores ambulantes a nivel local, en una apuesta por la generación de economías lícitas.

De otro lado, busca brindar apoyo en la definición de áreas y criterios de los lugares donde se puedan establecer temporalmente los vendedores informales, en el espacio público o en los bienes fiscales de propiedad de los municipios o distritos y la elaboración de TDRs para que universidades o sociedades profesionales realicen apertura de convocatorias para el diseño de soluciones arquitectónicas, identificación de incentivos, subsidios y/u ofertas preferentes, motivadores base para formular e implementar la etapa de creación de nuevos lugares.

- 3. Caracterización, georreferenciación, focalización, identificación, selección y perfilamiento:** Es el diseño e implementación de un proceso de focalización integral para la oferta programática en emprendimiento, con instrumentos de perfilamiento y caracterización, para la selección óptima de beneficiarios e identificación de potenciales micronegocios emprendedores. Esta estrategia busca el diseño e implementación del SIECI del DANE con el fin de identificar y caracterizar unidades económicas que propendan en políticas públicas orientadas a la formalización empresarial.

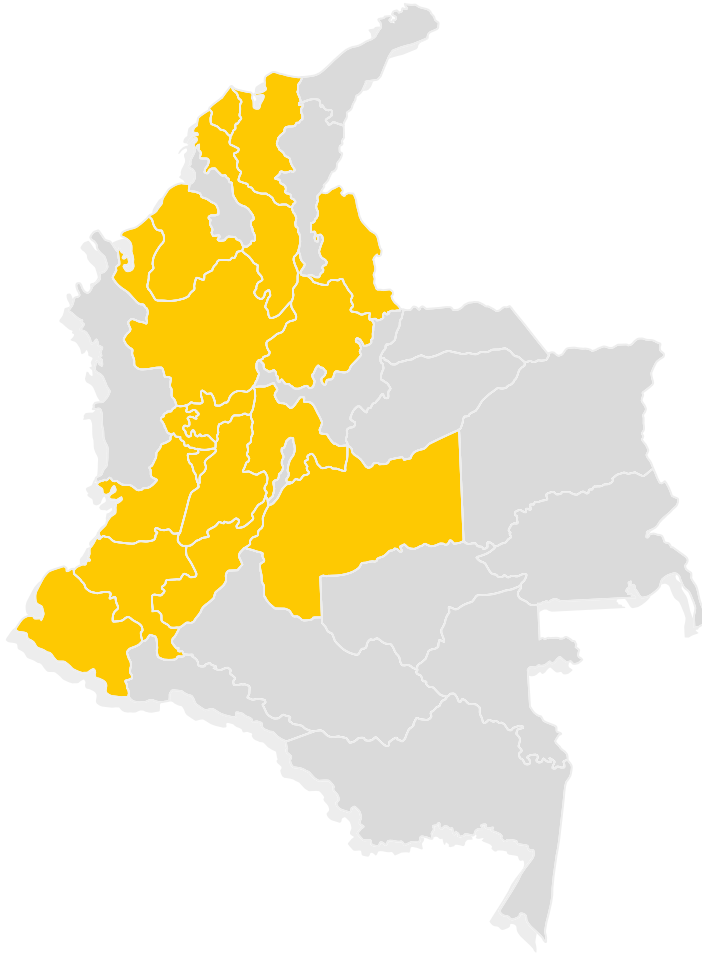
Otra de sus funciones es adoptar definiciones de focalización, caracterización y perfilación de los micronegocios y emprendedores por parte de los prestadores de servicios locales, nacionales, tanto públicos como privados, conformando bases de datos de micronegocios a atender.

- 4. Ecosistema de servicios públicos y privados:** Consolida un ecosistema de servicios a nivel municipal y nacional, con procesos de articulación de oferta de servicios públicos y privados, considerados pertinentes para la reactivación de los micronegocios, y que generan un apoyo a la empleabilidad; a la vez que identifican a los actores que ofrecen servicios, a través de pilotos, ruedas de negocios, participación en ferias, seminarios, etc.
- 5. Acceso a financiamiento:** Promueve esquemas de financiación a través de microcrédito y capital semilla, que facilitan el acceso a la provisión de recursos financieros, generando una estructuración y presentación de proyectos a cooperantes internacionales para financiar acompañamiento integral a micronegocios. Además, brinda acceso a líneas de microcrédito y servicios no financieros de entidades financieras comprometidas con la inclusión y el desarrollo sostenible (Microfinancieras como MiBanco, Banca de las oportunidades, Davivienda-Daviplata, Banco de Colombia, Asomicrofinanzas, Cooperativa Minuto de Dios).

También promueve la estructuración y presentación de proyectos a empresas con programas de responsabilidad social y de valor compartido que tienen enfoque en desarrollo sostenible e inclusión para financiar capital semilla.

- 6. Fomento a la asociatividad:** Impulsa la creación de cooperativas en las ciudades, con el fin de procurar economías de escala y aprovechamiento de sinergias de micronegocios que están interesadas en hacer parte de este modelo de organización solidaria. Lo anterior vinculado a procesos de sensibilización, capacitación y acompañamiento en el fortalecimiento de las cooperativas asociadas al desarrollo de proyectos de articulación de entes públicos y privados.

Entidades vinculadas en la estrategia



En la medida en que la propuesta del *Laboratorio social* para la inclusión se presenta como un ejercicio de trabajo conjunto, se hace necesario señalar aquellas entidades que hicieron parte de la consecución de la estrategia, dado que se organizaron para optimizar los resultados propuestos en las seis líneas de acción mencionadas:

A nivel nacional: Ministerios: Comercio, Industria y Turismo, Tecnología y las Comunicaciones, Hacienda y Crédito Público, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación, Vivienda, Ciudad y Territorio, y; Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Otras entidades públicas del orden nacional: Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Innpulsa, Sena, Bancoldex, Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Fondo Nacional del Ahorro, Fondo Nacional de Garantías, Servicio público de empleo, Colpensiones, Banca de las oportunidades Propais (Mixto) y la Agencia Cooperativa Internacional.

Entidades privadas del orden nacional y local: Gremios de la producción, cámaras de Comercio, Confederación de Cámaras de Comercio, Asomicrofinanzas, microfinancieras y entidades financieras que en su estrategia de negocios impulsan la inclusión financiera, universidades como la Corporación Universitaria Minuto de Dios y la Universidad San Martín, empresas, Corporación Organización Minuto de Dios, organismos de cooperación internacional y sociedad civil.

Entidades públicas del orden territorial: Alcaldías de Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cartagena, Cúcuta, Ibagué, Pereira, Popayán, Neiva, Montería, Villavicencio, desde sus respectivas secretarías de Hacienda, Desarrollo Económico, Planeación; Gobierno; y entidades públicas del orden nacional con presencia en el territorio.

Para el desarrollo del esquema operativo para la implementación de los proyectos piloto que hacen parte de *Laboratorio Social de Inclusión productiva*, se realizó la definición de una hoja de ruta, que facilita la implementación de los proyectos piloto, que atiendan a las necesidades específicas de cada territorio y a la posibilidad de construcción conjunta asociada a la articulación de oferta de servicios públicos y privados que apoyen los procesos de reactivación e inclusión productiva en las ciudades del país en las que se ejecutó la propuesta en cuestión.

Construcción del ecosistema de servicios

Bajo el liderazgo de la Vicepresidencia de la República se realizaron 35 mesas de trabajo con el fin de establecer las rutas de atención de las entidades gubernamentales del orden nacional, en materia de emprendimiento y empleabilidad, así como el mapeo de la oferta programática de los entes territoriales donde se articulará dichas rutas y el compromiso formal con la implementación de los pilotos en cada ciudad, manifiesto en la realización de revisiones presupuestales a nivel nacional para el financiamiento de las rutas y para complementar la oferta del “Ecosistema de servicios”, de acuerdo con sus competencias. Para la conformación de este ecosistema de servicios de apoyo a los micronegocios se definió una metodología aplicada en las ciudades piloto que contó con el apoyo permanente de la Vicepresidencia de la República las alcaldías y la Organización Minuto de Dios - OMD, la cual comprendió el desarrollo de las actividades para la preparación del ecosistema de servicios de apoyo para los micronegocios y la construcción de la hoja de ruta requerida en cada ciudad,

facilitando de esta manera la implementación del piloto a modo de encaminar los micronegocios en la Ruta de Reactivación económica.

El proceso contó con las siguientes actividades o fases :

- 1. Focalización y coordinación:** Focaliza el piloto en perfiles de micronegocios y define el mecanismo de coordinación entre nación, municipio y OMD, realizando actividades como la presentación a la Alcaldía Municipal de la estrategia del *Laboratorio Social de Inclusión Productiva*, la identificación en el municipio de los actores involucrados en la reactivación de micronegocios, el priorizar los micronegocios a ser atendidos en el programa piloto, la realización de un análisis de partes interesadas frente a los micronegocios focalizados (intereses, relaciones y oferta de servicios) y, finalmente, la definición de un mecanismo de coordinación del programa piloto en el municipio, determinando la necesidad de convenios. Lo anterior dio como resultado un documento con la focalización, una matriz de actores involucrados y sus compromisos, los mecanismos de coordinación y los puntos de contacto.
- 2. Caracterización del Ecosistema de Servicios:** Caracteriza y analiza la oferta de servicios que se brinda a los micronegocios, para lo cual se hace una identificación de los servicios que los municipios ofrecen, para luego ajustar ese portafolio, a través de un complemento a la oferta actual y la identificación y vinculación de otros actores locales (Fundaciones, universidades, empresas) . Al final, el resultado es una infografía con el catálogo de servicios de cada ciudad.
- 3. Activación del ecosistema para el proyecto piloto:** Dispone de las condiciones de los servicios de acompañamiento integral para atender a los micronegocios focalizados.

Sus actividades se focalizaron en asegurar que todos los propietarios de los micronegocios vinculados al *Laboratorio Social de Inclusión Productiva* conocieran la oferta de servicios de las entidades públicas y privadas involucradas en los servicios de atención. Para ello, se realizó el registro de los servicios iniciales en un Sistema de Información que permitía el acceso a los beneficiarios por medio de una credencial y les permitía conocer los principales resultados de su diagnóstico, identificando capacidades a fortalecer y conectarlas con aquellos servicios que les ayudaban a consolidar mejoras en su micronegocio. Lo anterior, sumado al establecimiento de un plan de trabajo para complementar la oferta de servicios de manera progresiva y ajustar el mecanismo de coordinación del programa piloto en el municipio, dando como resultado la creación de bases de datos de servicios y micronegocios y la elaboración de un plan de trabajo para complementar el proceso de acompañamiento.

Programa MD Micronegocios

Es necesario tener en cuenta que las personas acceden al servicio de acompañamiento integral personalizado para la reactivación de micronegocios, a través del Programa MD Micronegocios; un programa diseñado por la OMD para el *Laboratorio Social de Inclusión Productiva*, donde pueden seleccionar entre asistencia técnica, capacitación, asociatividad, interacción social, desarrollo familiar y financiación. Esto se realiza con el fin de mejorar las condiciones de vida de los propietarios, sus familias y la economía del país.

El programa cuenta con un facilitador y un mentor que brindan orientación y acompañamiento educativo, en torno a un Plan de Atención Individual que va desde la aplicación, de manera cotidiana, de protocolos de bioseguridad de acuerdo con el sector económico al que pertenece, creación de hábitos positivos para el manejo de finanzas personales y de micronegocio, así como mentorías grupales e individuales a la medida de sus necesidades, el acompañamiento en el acceso al ecosistema de servicios de apoyo de su ciudad hasta la vinculación con la oferta a nivel nacional.

Los facilitadores son estudiantes universitarios previamente entrenados y los mentores son empresarios, profesionales o profesores universitarios, quienes aportan en este proceso desde su vivencia personal y en algunos casos, su experiencia empresarial. La duración del programa es de 17 semanas en las que se desarrolla la hoja de ruta de reactivación / cadena de valor. En este tiempo el micronegocio transita bajo el concepto de palanca de reactivación, entendiéndose esta como aquella agrupación de servicios e iniciativas que potencian los diversos campos de acción en los cuales los micronegocios necesitan un impulso para consolidarse y ser exitosos en el contexto de una situación adversa, como lo fue la pandemia. Así pues, se identifican las siguientes palancas:

1. **Financiación:** asociada a la identificación de fortalezas y debilidades de la sostenibilidad financiera, así como la identificación de hábitos de ahorro, la frecuencia del ingreso que se obtiene a través de la actividad productiva y las obligaciones de crédito que se tienen. Potencializa a su vez la planeación de costos, con miras a un crecimiento de los micronegocios.
2. **Mercadeo y comercialización:** vinculada al marketing digital, permite articular los canales de comercialización, la vinculación con los clientes y las estrategias de posicionamiento del producto en el mercado; se plantea desde el proceso de ensamblaje del producto hasta la llegada a las manos de los consumidores.
3. **Desarrollo humano:** se concibe como aquella que posibilita la construcción activa de soluciones a las problemáticas que puedan llegar a presentarse, asociándose esto a una nueva visión de los micronegocios desde la resiliencia, la creatividad, la innovación y el desarrollo de una mentalidad empresarial transformadora.
4. **Modelo de negocios:** tiene como propósito la innovación del modelo de negocio, su reconversión en función de la competencia, los valores agregados y la sostenibilidad, sumado al desarrollo de habilidades gerenciales

y la formalización empresarial, lo cual fortalece las posibilidades de supervivencia de los micronegocios dentro de la inclusión productiva.

5. **Inclusión y educación financiera:** entendida como la disminución de barreras de aquellas personas cuyas condiciones socioeconómicas no les ha permitido acceder a recursos financieros y/o otros productos financieros como educación financiera de acuerdo con sus necesidades.
6. **Asociatividad:** pensada como estrategia para el refuerzo de los vínculos con asociaciones existentes y la apertura de opciones para asociarse con pares emprendedores.
7. **Empleabilidad:** propone la construcción de la ruta de servicios de intermediación laboral articulada con prestadores de servicio público de empleo para aquellos que se encuentren interesados en vincularse laboralmente con empresas y organizaciones mientras atienden a su vez a su micronegocio.

Por medio del Plan de Atención, además del acompañamiento que dan mentores y facilitadores, desde la OMD se tienen servicios complementarios tales como apoyo psicosocial, microcrédito y capacitación digital, que además de facilitar la prestación del servicio, hacen eficiente el seguimiento a los objetivos del programa. La proyección es que la Organización Minuto de Dios –OMD permita consolidar una herramienta de Machine Learning que aprenda de la experiencia y soporte a los mentores para la generación de planes de atención más pertinentes y efectivos, esto sumado al establecimiento de un programa de investigación aplicado en micronegocios innovadores, en el que se generará nuevo conocimiento en todos los aspectos del comportamiento y dinámicas microempresariales que serán utilizados para fortalecer y transformar desde una nueva mirada, las empresas a intervenir.

La estructuración de los proyectos piloto del Programa Integral de reactivación económica e inclusión productiva se plasman en la hoja de ruta de cada proyecto piloto, que materializa las definiciones adoptadas en la plataforma estratégica del Laboratorio. Esta hoja de ruta es fundamental para que cada proyecto piloto avance con objetivos y metas claras, con equipos de trabajo y líderes responsables por su desarrollo, sobre los cuales se pueda hacer seguimiento y revisión de la gestión para la obtención de resultados, de acuerdo con lo previsto en los cronogramas y atendiendo a los objetivos trazados en el Laboratorio.

En términos metodológicos la implementación del Plan estratégico del Laboratorio se establece mediante la ejecución de proyectos piloto en cada una de las ciudades comprometidas para ello. Los proyectos corresponden a un conjunto de actividades en diferentes frentes de trabajo que atienden a los principales retos a superar para lograr el propósito para el cual fue creado el Laboratorio y, en ese orden, cada proyecto cuenta con su hoja de ruta donde establece en cada

frente de trabajo las actividades y logros a alcanzar, asociado a un cronograma de ejecución. Esto conlleva a la adoptar una metodología de gestión de proyectos, incorporando cuatro indicadores que permitan evaluar y medir el desempeño durante la ejecución y el seguimiento, así:

(Vicepresidencia de la República, 2021b, p.5 a 26)

- **Descriptivos o de caracterización:** se tienen en cuenta los datos generales del micronegocio, el sector económico al que pertenece, la actividad económica a la que se dedica, el nivel de competencia, su estado de formalización, el componente de bioseguridad, innovación, marketing y finanzas, además del modelo de negocios proyectado por el emprendedor.
- **De gestión:** atiende a los indicadores de proceso sobre la cadena de valor del programa para la reactivación de los micronegocios en el componente de mentoría y acompañamiento integral, los cuales le permiten al emprendedor transitar la ruta del ecosistema de servicios que provee la organización teniendo en cuenta los diagnósticos realizados.
- **De resultados:** refiere al número de personas atendidas, dueños de micronegocios o población que deriva sus ingresos de la informalidad a través de los servicios de las entidades nacionales y locales vinculadas al Laboratorio y al Programa MD Micronegocios.
- **De metas:** responde al número de micronegocios atendidos por el programa Meta a agosto de 2022: 40.000 micronegocios atendidos por el programa MD Micronegocios.
- **De sostenibilidad:** asociado a los reportes correspondientes al programa y al acompañamiento a los micronegocios. Al finalizar los reportes se realizará un análisis de la experiencia y de los indicadores de desempeño, los cuales servirán de insumo para el desarrollo, la planificación y la implementación de políticas públicas enfocadas al emprendimiento y empleabilidad de la población informal.

Área	Descripción del Impacto	Indicador Clave (KPI)
Económico	Mejoramiento de la calidad de vida de los propietarios de los micronegocios vía el incremento de sus ingresos.	Índice de pobreza Multidimensional.
Social (S)	Promover la cohesión social e intervenir en sistemas de respuesta y la resiliencia impulsados por las comunidades.	Índice de Desarrollo Humano adaptado a los micro negocios.
Empleo	Al menos el 30% de los micronegocios intervenidos mejoran la calidad de empleo.	Micronegocios que mejoran el acceso al sistema de seguridad social en pensiones para sus trabajadores.
Género	Fortalecer de manera diferencial los micronegocios propiedad de mujeres.	Índice de desarrollo empresarial diferenciado por género.

Fuente: Manual General del Programa. Organización Minuto de Dios.

(Vicepresidencia de la República, 2021b, p.5 a 26).

Se hace necesario aclarar que los anteriores indicadores se obtienen de la información que proveen las entidades públicas y privadas del orden nacional y local que hacen parte del *Laboratorio Social para la Inclusión Productiva*, a modo de enriquecer la experiencia de reactivación económica en el escenario de la informalidad.

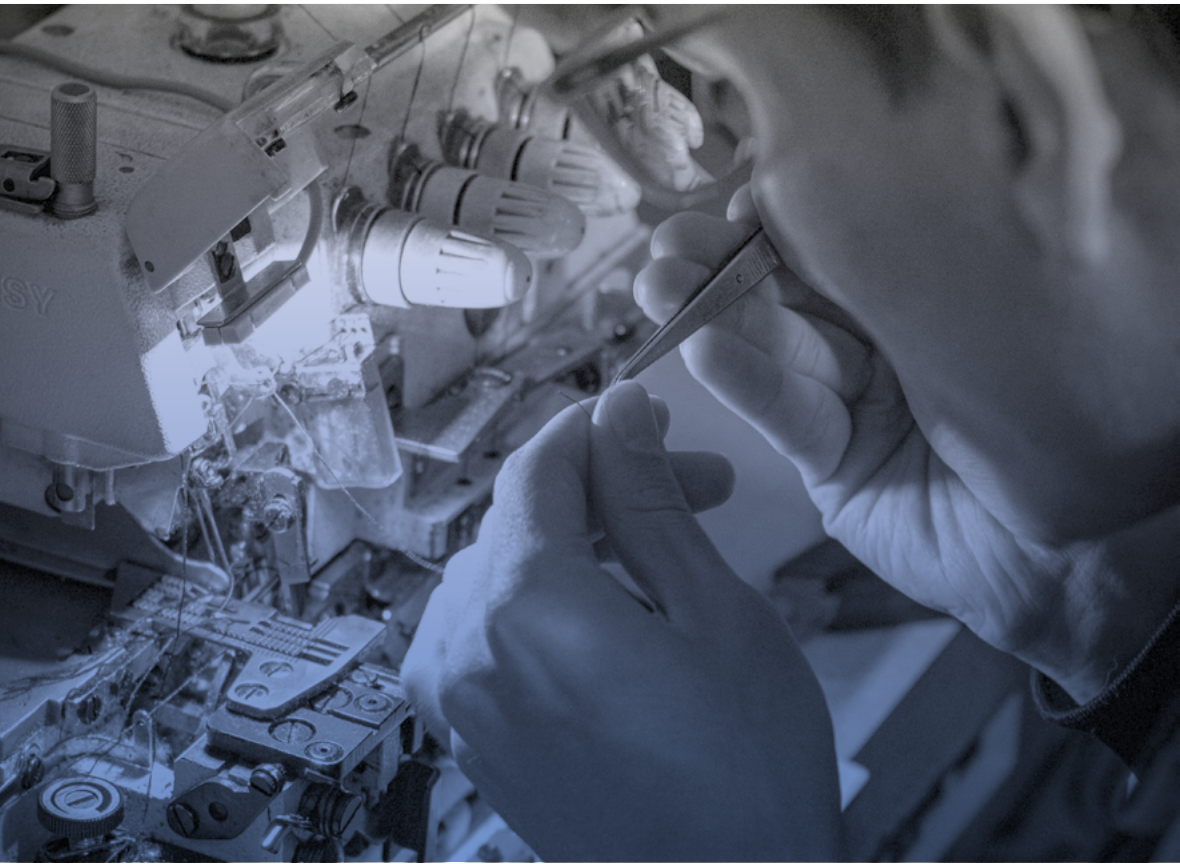
Con el presente documento lo que se busca es socializar la experiencia desarrollada en un trabajo conjunto entre el gobierno nacional, los gobiernos locales y el sector privado, a través de proyectos piloto, promoviendo el desarrollo de hojas de ruta que atiendan a las necesidades de cada población y cada territorio, identificando así los retos a los que se enfrenta el Laboratorio, en procura de mejorar las condiciones de vida de los colombianos y en mayor magnitud de la población más vulnerable que ocupa el espacio público, en otras palabras, los emprendedores ‘de a pie’.



Referencias

Vicepresidencia de la República. (Agosto, 2021a). *Estrategia para la reactivación económica segura de la población informal, a través de los proyectos piloto que integran el Laboratorio Social de Inclusión Productiva, liderado por la Vicepresidencia de la República*. Bogotá, Colombia

Vicepresidencia de la República. (Agosto, 2021b). *Metodología de monitoreo y evaluación de la gestión, resultados e impacto de proyectos piloto del Programa Integral de reactivación económica, liderado por la Vicepresidencia de la República*. Bogotá, Colombia



CAPÍTULO 2

Articulación Teoría de Cambio y el Laboratorio Social de Inclusión Productiva



SISTEMATIZACIÓN DE LECCIONES APRENDIDAS DEL
**LABORATORIO SOCIAL DE
INCLUSIÓN PRODUCTIVA**



El Parque Científico de Innovación Social, es una Sede de Uniminuto que ha desarrollado desde hace 10 años metodologías y soluciones co-creadas con la comunidad, teniendo como base la apropiación social de conocimiento y la investigación acción participativa. Entre las diferentes metodologías que se han identificado en los nuevos desarrollos académicos y se han adoptado a la búsqueda de creación de iniciativas sociales desde la comunidad se encuentra la Teoría de Cambio.

Para el desarrollo del Proyecto piloto del programa integral de reactivación económica e inclusión productiva a través del Laboratorio Social de inclusión productiva, la Organización Minuto de Dios – OMD, encomendó al Parque Científico de Innovación Social de la Corporación Universitaria Minuto de Dios – UNIMINUTO la tarea de estructurar la metodología que garantice la transformación propuesta por la Vicepresidencia de la República.

En esta tarea, el Parque encontró como la Teoría del cambio es una metodología que puede implementarse ya que no sólo es usada en proyectos de desarrollo social, sino que también es útil a la hora de construir planes estratégicos de organizaciones.

Para el caso, la teoría posibilita garantizar la evidencia de los cambios, como resultado concreto del ejercicio de actividades propuestas en el marco del proyecto de reactivación económica e inclusión productiva.

Comprensión de la Teoría del Cambio

Se entiende por teoría del cambio:

“una narración estructurada que describe las actividades que se deben realizar para lograr cambios positivos en personas, comunidades y territorios; refleja la forma de pensar y de actuar de las organizaciones que la construye. Construir teorías del cambio, reflexionando con las comunidades sobre su situación actual y la situación que desean, es una base para formular programas y proyectos de desarrollo social e investigación más pertinentes y enfocados a los resultados o cambios que se desean alcanzar” (Pacheco & Archila, 2020, p.1)

La Teoría del cambio se podrá desarrollar siempre y cuando:

- Los objetivos y las actividades de una intervención puedan identificarse y planificarse pormenorizadamente de antemano.
- La intervención se adapte a problemas nuevos y a las decisiones de los asociados y otros interesados.

La figura 1 representa la relación entre los impactos de la intervención y la estrategia que se define para su ejecución:



Figura 1. Relación entre el impacto y la estrategia de intervención. Elaboración propia, tomada de Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Supplementary Programme Note on the Theory of Change, sesión del Grupo de Examen entre Pares, 11 de marzo de 2014, UNICEF, Nueva York, 2014, p. 4.

Se puede afirmar que las teorías del cambio se estructuran pensando en el impacto, significa que también son, en cierta medida, una evaluación del mismo, para lo que se requiere recopilar: qué se quiere medir, cómo se medirá y cómo debe analizarse. Se establecen indicadores de evaluación que permitan monitorear permanentemente si la ruta hacia el cambio deseado es acertada o se requieren ajustes para mejorar los cambios.

La implementación de una teoría de cambio se debe realizar especialmente cuando se quiera comprobar la idoneidad, exhaustividad y exactitud que tuvo una política, un plan, un programa o un proyecto en su implementación, teniendo en cuenta sus puntos clave de funcionamiento y los que se deben modificar para accionar el cambio propuesto. Para lo anterior es importante definir en primer lugar la situación actual que se vive en personas, comunidades y territorios, haciendo un diagnóstico o caracterización de lo que se tiene y proponiendo una hipotética situación ideal a la cual se quiere llevar en un corto, mediano y largo plazo, esto definirá en principio la ruta de acción y será más sencillo estructurarla desde una gestión basada en resultados, herramienta que “supone desplazar el foco de atención de aquello que estamos haciendo (las actividades) a los cambios que estamos generando o propiciando (resultados)” (UNICEF, 2017, p. 2)

Para expresar de manera correcta el cambio en una situación específica que viven las personas, comunidades y territorios, es importante pensar en tres elementos que se muestran en la figura 2.

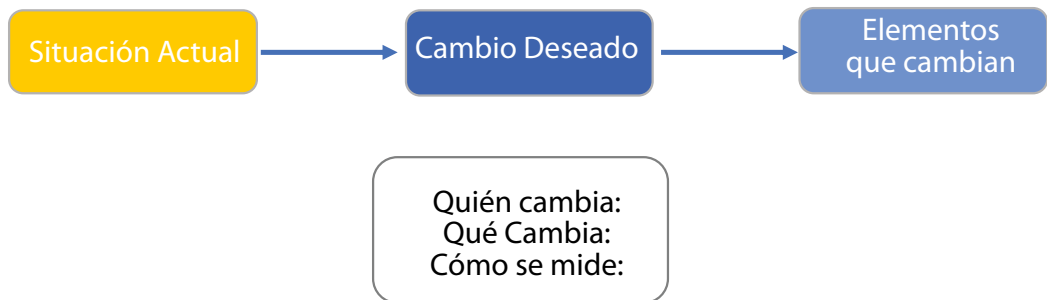


Figura 2. Estructura de la situación actual, cambios y elementos del cambio. Elaboración propia.

En la figura 3 se presenta un ejemplo en los cambios que se pueden presentar bajo la lógica descrita anteriormente.

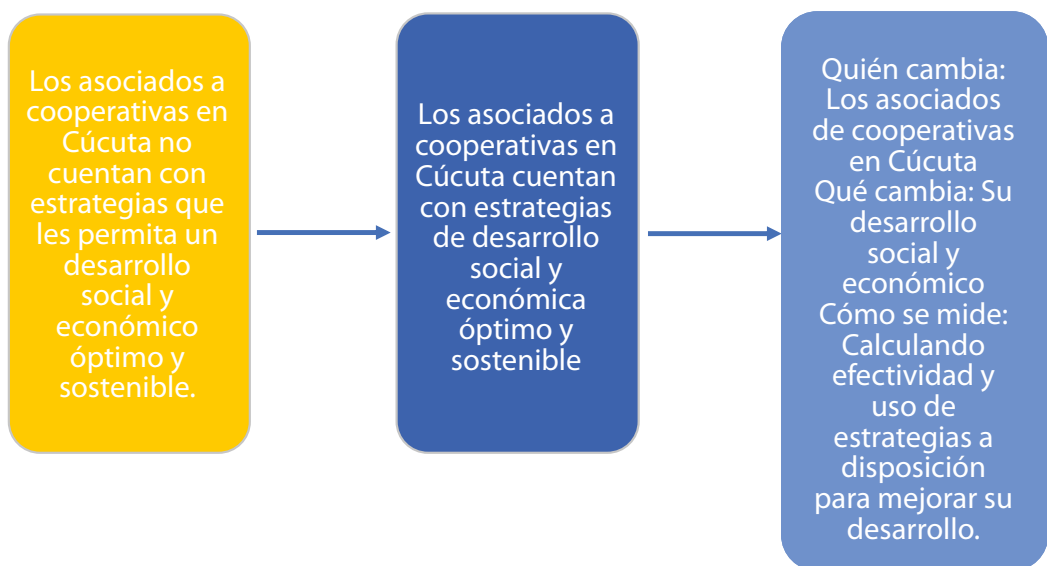


Figura 3. Ejemplo de cambios y elementos del cambio. Elaboración propia.

Para definir los cambios se deben plantear con claridad los problemas que surgen en la situación actual, no se trata solamente de contar la situación en las personas sino hacer evidente un problema que se quiere resolver. Dentro de la teoría del cambio a esto se le reconoce como “la situación problémica” y se estructura identificando sus causas o las situaciones que lo llevan a convertirse en un problema principal que deba resolverse.

La estructuración de la situación problemática significa tener en cuenta las siguientes variables o aspectos que pueden ayudar a definirlo de mejor manera, recordando que este paso es fundamental en la teoría del cambio, pues llevará a definir el impacto y desde allí empezar a constituir los productos, actividades y los insumos.

- **Los grupos destinatarios del cambio deben participar en definir el cambio**, esto implica desarrollar toda la explicación del problema central de manera participativa con la comunidad. Lo anterior ayudará a vincular desde el principio los actores que vivirán por ellos mismos los cambios, se comprometerán con la situación ideal y permitirán una definición más clara de la situación actual. Aquí hay que dejar claro, que hay situaciones que viven algunas comunidades que ya han normalizado y tienen preconcebido que se debe seguir dando de esa manera, en este supuesto es importante generar una negociación que permita establecer lo que la comunidad está dispuesta a cambiar y lo que, por normativa cultural, está permitido.
- **El problema debe estar argumentado en cifras y evidencias**. Es importante que se plantee una situación actual muy bien soportada- de tal manera que no sea fácilmente modificada por los actores una vez inicie la intervención. El saber tradicional o cultural de la comunidad que participa en la estructuración de la situación problemática debe ser combinado con el saber científico de los profesionales que orientan el ejercicio y la gestión de este conocimiento abrirá la puerta a la generación de nuevo conocimiento, útil para la toma de decisiones y el enfoque del impacto al que se quiere llegar.
- **Los problemas que requieren soluciones rápidas no dan posibilidad de estudiar con suficiente tiempo la teoría de cambio**. En especial cuando se trata de construir un proyecto para alcanzar financiación se requiere que la situación problemática se identifique rápidamente así como los cambios propuestos y el impacto. Cuando esto se presenta, es importante dar prioridad al trabajo conjunto con las personas, comunidades o territorios que vivirán el cambio, para así poder vincular información de segunda fuente que permita argumentar la situación problemática.
- **Cuando hablamos de situaciones problemáticas nos referimos a su conjunto en causas y efectos**, esta relación causal se hace presente en todo contexto y es importante poder definir de entrada todo el marco de referencia que conlleva la situación actual, para esto es posible utilizar metodologías en análisis de causalidad como árbol de problemas, análisis estructurado – multicausal o análisis de determinantes.
- **Los aliados y participantes en la estructuración problemática deben tener en cuenta las capacidades de quienes desarrollarán la implementación y generarán el cambio**. Es importante que los cambios que se esperan generar si estén dentro de las capacidades de los socios o aliados que participarán en la intervención; no se pueden definir cambios que dependan directamente de otros actores que no estén vinculados o que estén fuera de las capacidades normativas o institucionales de quienes participan.

La secuencia de causalidad en una teoría de cambio se refleja como una narración de cambios deseados convirtiendo el análisis de causalidad en una cadena que intercepta por la palabra “entonces”. Cuando la narración se complementa de manera lógica desde las causas del problema se logra hacer una interpretación cercana al impacto que se motiva a generar. En la figura 4 se presenta un ejemplo claro de esta narración.

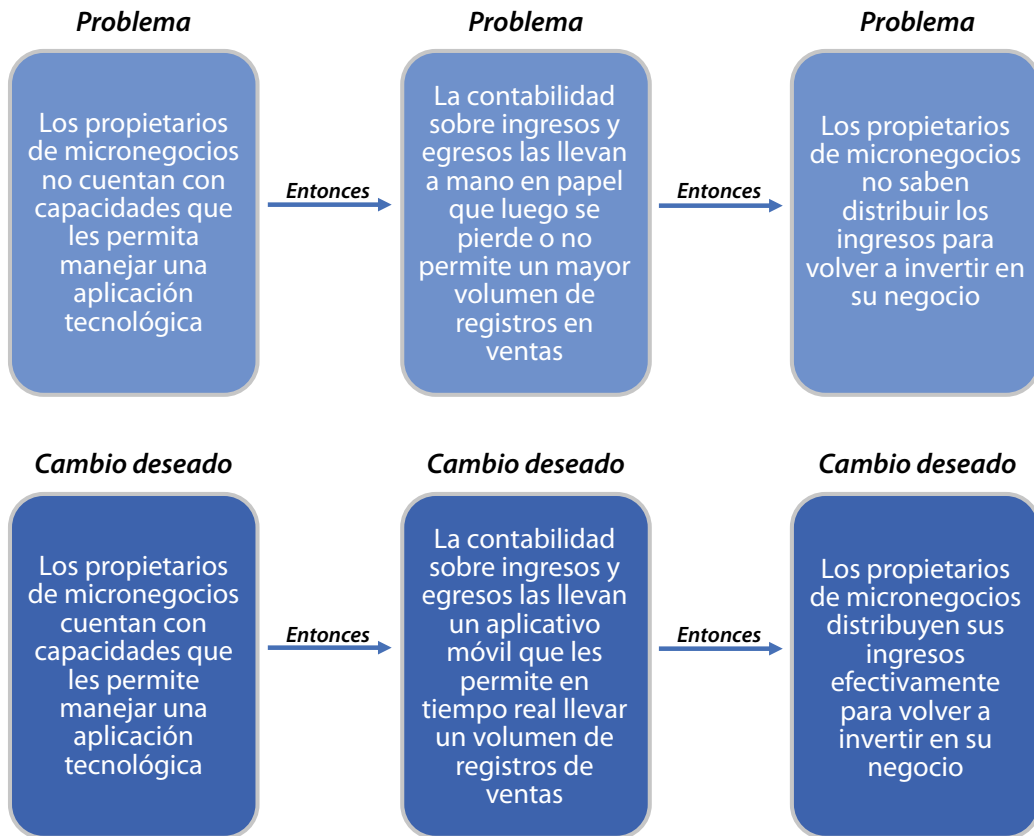


Figura 4. Causalidad en problema y cambios deseados. Elaboración propia.

Para que cada uno de estos cambios ocurran se deben establecer cuáles de estos serán a corto plazo con su respectivo resultado intermedio en la ejecución de la intervención a realizar, cuáles de estos serán a mediano plazo y qué se estimaría como un resultado al finalizar la intervención y cuáles de estos serán a largo plazo, definiendo como se estimaría el impacto o la finalidad en un tiempo prudente después de realizada la intervención.

En la figura 5 se muestra la estructura de los cambios y su relación con la temporalidad.

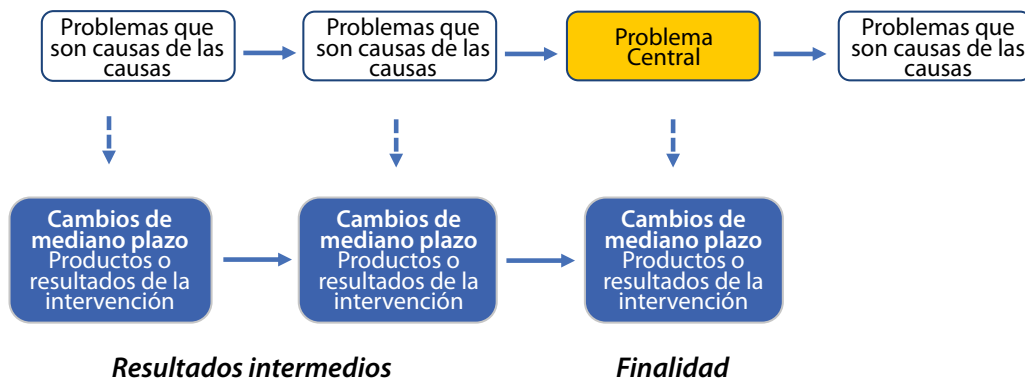


Figura 5. Temporalidad de los cambios y relación con la estructura problémica. Elaboración propia

Por último, una vez definida la temporalidad de los cambios y su relación con la causalidad de la estructura problémica problema, se definen las actividades y los insumos que se deben utilizar para lograr los cambios.

Las lecciones aprendidas casi siempre se documentan desde las buenas prácticas. Para este caso, se tendrán en cuenta los cuellos de botella que dificultaron el desarrollo del programa, las soluciones exitosas traídas de otros proyectos para mejorar la efectividad del programa y las experiencias clave que resultaron siendo acciones vitales para el desarrollo del program. Lo anterior se define a continuación:

- **Cuellos de botella:** son las dificultades reales que se encontraron durante el proceso. Se llaman cuellos de botella porque pudieron retrasar otros procesos o tareas en el desarrollo normal del programa.
- **Soluciones exitosas adoptadas:** son ideas exitosas que se lograron integrar a tiempo previniendo problemas futuros que se pudieran generar en el desarrollo normal de los procesos, aquí es importante resaltar que estas soluciones o ideas pueden venir desde la experiencia en el desarrollo de otras experiencias en programas similares y que se proponen también incluir en el Laboratorio para mejorar la efectividad de los procesos.
- **Experiencias Clave:** se refiere a situaciones que se presentaron en el programa, ideas resultantes de la ejecución o experiencias significativas que se dieron por el quehacer del mismo ejercicio de implementación y resultan siendo clave para futuras aplicaciones, pues sin estas no es posible desarrollar de manera efectiva algún proceso o tarea en el Laboratorio.

Teoría de Cambio del Laboratorio Social de Inclusión

La siguiente tabla muestra la teoría de cambio que se construyó para el Laboratorio Social de Inclusión Productiva desde el ejercicio realizado con las instituciones aliadas.

INSUMOS	ACTIVIDADES	RESULTADOS		
		PRODUCTOS (Corto Plazo)	EFECTOS (Mediano Plazo)	IMPACTO (Largo Plazo)
Políticas públicas. CONPES Profesionales Entidades Aliadas Sistema de información. Empaquetamiento y documentación del Programa. Estadísticas Nacionales.	<ul style="list-style-type: none"> - Preparar equipos de profesionales de cada entidad. Focalizar y priorizar Micronegocios a atender. Activar oferta de servicios en cada ciudad. Contactar a los micronegocios focalizados. Elaborar diagnóstico y plan de atención. Acompañar la implementación del plan de atención. Desarrollar acciones complementarias de acuerdo al perfil de los micronegocios localizados. 	<p>Los emprendedores de a pie o de subsistencia cuentan con más herramientas y soporte para formalizar, reactivar y estabilizar el aparato comercial y productivo de sus negocios</p> <hr/> <p>Los propietarios de micronegocios en cuentan con acceso a un conjunto de datos centralizados de información que les permite conocer su caracterización, focalización y perfilamiento frente a otros micronegocios a nivel nacional.</p>	<p>Los propietarios de micronegocios mejoran sus procesos administrativos, financieros y operativos.</p>	<p>Los propietarios de micronegocios en Colombia disponen de más ingresos para ellos y sus familias, generados por su actividad económica.</p>
		<p>Los propietarios disminuyen su informalidad y acceden a salud, educación y formación empresarial para mejorar su actividad económica.</p>		

INSUMOS	ACTIVIDADES	RESULTADOS		
		PRODUCTOS (Corto Plazo)	EFFECTOS (Mediano Plazo)	IMPACTO (Largo Plazo)
		Los propietarios de micronegocios acceden a procesos de formación a través de programas específicos con enfoque diferencial para su crecimiento personal y profesional	Los propietarios de micronegocios implementan hábitos cotidianos que mejoran su actividad económica.	
		Los propietarios de micronegocios disminuyen barreras en la bancarización y logran acceder a productos y servicios financieros.		
		Los propietarios de micronegocios acceden a un ecosistema de servicios públicos y privados de apoyo en cada una de sus ciudades.		

Tabla 1. Cadena de Resultados para los cambios esperados por el Laboratorio Social. Elaboración propia

Una vez comprendida la Teoría del cambio se articula con las seis líneas de trabajo implementadas en el desarrollo de los proyectos piloto del Laboratorio Social de Inclusión Productiva.

A través de un “Taller de sistematización de experiencias y buenas prácticas”, llevado a cabo el 12 de mayo de 2022, se buscó la identificación de las problemáticas evidenciadas a lo largo de la práctica; el cambio deseado (asociado al lugar al que se pretendía llevar a la comunidad participante) y finalmente, los elementos vinculados al cambio como alternativas de solución que fuesen viables para dar respuesta a las problemáticas de la comunidad, teniendo en cuenta: la población, el efecto generado y las correspondientes mediciones.

En esa misma línea se les solicitó a los miembros de las mesas que en su narración de la experiencia señalaran aquellas experiencias clave que habían sido determinantes a lo largo del proyecto, los resultados que se esperaban obtener,

los que se obtuvieron al cierre de la iniciativa y la valoración de la práctica en aras de obtener mejores resultados en una próxima aplicación o al dar continuidad al proyecto en cuestión. De acuerdo con esto, se procederá a clasificar y analizar dicha información en el orden de las líneas de trabajo que se dispusieron al iniciar el Laboratorio Social.

Mesa 1. Modelo de acompañamiento integral

En esta mesa que buscaba la atención a la población vulnerable, al micronegocio y al emprendedor, asociándose a su calidad de vida y al acceso a una ruta de emprendimiento que conduzca a la formalización desde la asociatividad, la capacitación y la financiación, estuvieron presentes los representantes de MinTIC, la Unidad de Servicio Público de empleo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y Artesanías de Colombia, quienes evidencian al interior de su práctica una serie de elementos de necesaria atención que requieren ser revisados en detalle a continuación.

En el caso del MinTIC se afirma que es evidente una falta de capacitación de los emprendedores asociados a los micronegocios y con ello una ausencia de herramientas que posibiliten la eficacia de la producción y el intercambio; en ese orden, el cambio deseado se vincula con una necesaria capacitación en el desarrollo del programa “Misión TIC”, asociado a la programación de software, acompañado del programa “Vende en Línea E-commerce”, en el que se brinda la posibilidad de adaptar el portafolio de los emprendedores a páginas web, en aras de apuntar a una transformación tecnológica que promueva el crecimiento económico de los micronegocios que se han vinculado al proceso y, a su vez, se promueva la formación personal y profesional de las comunidades participantes, basados en el objetivo estructural de transformar vidas a partir de la construcción de herramientas que garanticen el sustento de las comunidades y contribuyan al desarrollo de su plan de vida.

En términos de mediciones por número de inscritos, se había establecido una meta inicial de 1.250 personas que participaran en los programas de capacitación, pero dadas las características de la oferta de conocimiento, se consiguió un alcance final de 19.000 beneficiarios, con una empleabilidad de 239 personas y un impacto a 350 propietarios de micronegocios. Si bien el alcance fue satisfactorio, una alternativa para la obtención de mejores resultados puede ser la implementación de la atención virtual, a modo de facilitar el acceso por parte de la población inscrita y responder así a la alta demanda de los programas ofertados. Dicho elemento ha de ser tenido en cuenta en una próxima implementación, en la medida en que mejora la capacidad de atención a las necesidades de la población y además posibilita la comunicación efectiva de estrategias y programas en más regiones del país.

Al indagar por la experiencia de la Unidad del Servicio Público de Empleo, se observa que la dificultad se concentra en el acceso a la formalización laboral, vinculado estrechamente a la baja formación académica de la población, la edad

de la misma y la cantidad de personas a cargo que tienen los emprendedores (primera infancia, personas con discapacidad y adulto mayor). Esto redundaba en una necesidad obligante de vincularse laboralmente en el escenario de la informalidad, a modo de satisfacer sus necesidades básicas desde la inmediatez. La pretensión de esta entidad fue la de ofertar programas específicos (por etnografía) de acuerdo con las necesidades de la comunidad y con enfoque diferencial, sumado a una ampliación de programas de empleabilidad en las que la formación coincidiera con los intereses de contratación de las empresas, acompañado del logro de incentivos para aquellas empresas que generen contratación a personas en situación de discapacidad. Lo anterior genera un impacto positivo tanto en los beneficiarios del proyecto como en las empresas vinculadas, dado que se potencializa la formación para el acceso a empleos y con ello se optimizan los resultados de las empresas. Es necesario prestar especial atención a la difusión que pueda hacer la oferta pública, ya que se puede propiciar una mayor articulación entre las empresas, los números de perfiles a ofertar y la población que pueda presentarse a dichos empleos.

Por su parte, el PNUD identifica como problemática la situación de informalidad presentada en el país, razón por la cual se propende por la creación de concursos que promuevan los procesos de formalización laboral. En cuanto a la experiencia del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) se hace necesario un trabajo conjunto que posibilite la capacitación en competencias empresariales, sumado a una asesoría en modelos de negocio que fortalezca las habilidades de emprendimiento de los beneficiarios del programa. Una alternativa para la obtención de mejores resultados debe propender por la socialización de las bases de datos, con el fin de comunicar, de forma óptima, los beneficios que pueden favorecer a la población, unificando también las necesidades de aprendizaje de las comunidades por ciudades, dadas las diversificaciones del entorno.

Finalmente, Artesanías de Colombia evidencia que es latente la necesidad de un acompañamiento al tejido artesano, para fortalecer las unidades de negocio, esto aunado a la baja participación de la actividad artesanal en los proyectos de desarrollo local, lo cual invisibiliza dicha práctica económica. Para lo anterior, se propuso fortalecer la actividad a partir de laboratorios que proporcionaran una alternativa de reactivación económica, apuntando al desarrollo humano, en la identificación de las capacidades artesanales dentro de las comunidades, las cuales progresivamente fueron fortalecidas.

En este sentido, Artesanías de Colombia estuvo comprometida con el cambio deseado a través de la capacitación de 34.000 artesanos en el diseño, la producción y la comercialización de artesanías con una vasta calidad, lo cual permitió una vinculación de los emprendedores con el plan de reactivación económica propuesto. Como alternativa que posibilite mejores resultados, se sugiere la realización de un registro único artesanal que fortalezca el esquema actual de artesanos para llegar a entidades de carácter público y privado, articulando a su vez este sector económico con los demás sectores que proveen recursos a nivel

nacional, sin perder de vista el componente de la conectividad, tanto entre los sectores económicos participantes como entre estos y la población que desee conectarse con las prácticas productivas ofrecidas.

Mesa 2. Modelo de atención a emprendedores de a pie

Esta mesa estuvo compuesta por representantes de la Alcaldía de Cúcuta, el equipo de la Corporación Minuto de Dios, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) y Colpensiones, quienes enfocan sus esfuerzos en el análisis de estrategias para la atención de aquellos emprendedores informales pertenecientes a las seis ciudades piloto, los cuales tienen un carácter ambulante y distan de la formalización laboral. De acuerdo con las experiencias recogidas, el grupo de expertos evidencia una ausencia en la atención integral de esta población y de su núcleo familiar, lo cual requiere de la implementación de programas y proyectos que permitan formalizar y potenciar el crecimiento de los micronegocios por subsistencia y, a su vez, estabilizar el aparato comercial y productivo de los mismos.

Teniendo en cuenta esta problemática en la que la población acude al espacio público como medio de sustento, se ha atendido a una serie de elementos legales que soportan las acciones que se han venido implementando y merecen especial atención. En primer lugar, los artículos 5,13, 23, 43, 48, 53, 54, 333 y 334 de la Constitución Política de Colombia, en los que se vela por el derecho al trabajo, a la dignidad del ser humano y al mínimo vital de la población vulnerable. De otro lado, el Gobierno Nacional generó la Ley 1988, la cual tiene por objeto establecer los lineamientos generales para la formulación de la política pública de los vendedores informales, con el fin de garantizar los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital, al trabajo y a la convivencia en el espacio público, esto acompañando de la promulgación del Decreto 801 por el cual se adoptó la Política Pública de Vendedores Informales. En términos de jurisprudencia constitucional, se han emitido sentencias del Consejo de Estado (sentencias T-243 de 2019, sentencia T-069 de 2017, sentencia T-510 de 2016, y sentencia T-607 de 2017), para reconocer al vendedor informal como sujeto especial de protección por su condición de vulnerabilidad, debilidad y condiciones de pobreza o precariedad económica y, finalmente, es necesario señalar el hecho de que el Gobierno Nacional ha expedido sendas políticas públicas a través de los CONPES 4011, 4005, 3718, 4023, 4012 y 3956, enfocados en buscar alternativas y mecanismos de reactivación económica.

Los anteriores elementos fungen como antecedentes normativos que permiten otorgar instrumentos a las ciudades para atender desde la confluencia de saberes y las necesidades de la población informal vulnerable. Bajo esa óptica es que se diseñó el Modelo de atención para los emprendedores ‘de a pie’, el cual contó con rutas de focalización, acceso a capital semilla, financiación, formalización laboral y de emprendimiento, asociatividad, recuperación y sostenibilidad del espacio público.

De otro lado, se observa una ocupación indebida del espacio público, entre otros, por los emprendedores ‘de a pie’, quienes recurren a él como medio de subsistencia,

lo cual, precisó el ajuste de las estructuras y funciones locales, la generación de cambios conductuales, la actualización y el ajuste de los instrumentos de planeación, a modo de permitir la identificación legal de los espacios públicos (insumo primordial para su intervención), la recuperación y la sostenibilidad del espacio público, a fin de materializar el proceso en una intervención urbana arquitectónica, realizado con participación ciudadana, en la que tanto los habitantes del sector, empresarios, actores públicos como privados, presentan propuestas y proyectos viables de intervención en polígonos de la ciudad, en los que se vinculan los vendedores informales en condición de vulnerabilidad, para convertir estas zonas en espacios públicos dignos de disfrute y bienestar para los habitantes de la ciudad. Lo anterior promovió un urbanismo táctico, como punto de partida de un proceso holístico de intervención (susceptible de ajustes en su devenir), el cual requiere de la coordinación entre las entidades de gobierno de carácter local y nacional, además del acompañamiento, seguimiento y supervisión constante para garantizar el éxito de la propuesta.

En ese sentido, se garantizó la participación activa, el apoyo e impulso a la modificación del Decreto 1077 de 2015, a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el cual reglamenta lo ordenado al Gobierno Nacional en la Ley 2037 de 2020, en el que se señala la obligatoriedad del reglamentar en un término de 2 años la implementación del inventario general de espacio público, fijando los lineamientos y formulando las políticas tendientes a la generación, recuperación, aprovechamiento y sostenibilidad integral del espacio público, incluyendo el mantenimiento y conservación de las zonas cedidas.

Es así como este proyecto contempla algunas acciones a desarrollar, establecidas en el Conpes 3718 de 2012, las cuales fueron base fundamental para la implementación del Modelo de atención integral en el marco del Laboratorio Social de Inclusión Productiva, en función de la reglamentación sobre el aprovechamiento económico y la batería de indicadores del espacio público, las cuales a la fecha son incipientes, incomparables entre ciudades e inexistentes en algunas zonas del país.

Si bien no se hace evidente una recuperación del espacio público, se sugiere actualizar de forma permanente los instrumentos de planeación urbana (uso y aprovechamiento del espacio público) y, a su vez, promover la realización de los workshop como herramienta para la promoción y el fortalecimiento de las capacidades institucionales y/o distritales, fomentando la gestión y el aprovechamiento del espacio público, a fin de mitigar la problemática de las ventas informales, estimulando a su vez el intercambio de conocimiento, la realización de talleres conductuales, las intervenciones urbanas en polígonos determinados (que incluyan mobiliarios dignos) y el diálogo de experiencias significativas, lo cual permite una reubicación de la población informal con conciencia social.

Otra de las problemáticas evidenciadas está asociada con las dificultades para la consecución de créditos flexibles, que permiten obtener un capital semilla para financiar tanto el trabajo de estas comunidades como la posibilidad de escalar

sus negocios más allá de la informalidad, atendiendo a sus capacidades de pago, ya que de ello depende el tránsito por la ruta hacia la formalización laboral como alternativa de sostenibilidad económica, tanto por la vía del emprendimiento, como por el acceso a ofertas de empleo acordes con los perfiles de la población informal.

En cuanto a la formalización del emprendimiento, se hace necesario fortalecer las habilidades y las competencias de esta población para desenvolverse en prácticas empresariales, de manejo de finanzas, aplicaciones tecnológicas, innovación, marketing y ventas, las cuales aclaran el panorama a la hora de fortalecer el espíritu de los emprendedores ‘de a pie’ y su vinculación con la experiencia productiva, el proyecto de vida de los beneficiarios del programa y sus posibles alianzas de cooperación solidaria. Como actividad clave en este escenario se señalan las ferias financieras y de servicios, las cuales funcionaron como estrategia de financiación focalizada, acompañada de educación financiera y uso de plataformas asociadas a las tecnologías de la información y la comunicación¹.

Finalmente, se hace necesario reactivar de forma productiva a la población informal a través del Programa Integral de Intervención a la medida (PIIM), de forma tal que desde el acompañamiento integral, el apoyo psicosocial, la inclusión financiera y la capacitación en competencias, se contribuya al desarrollo socio empresarial, de la mano de la organización de vendedores informales, lo cual implica una mejora en la generación de ingresos y el mejoramiento de la calidad de vida de los emprendedores ‘de a pie’.

A modo de recomendación, los expertos señalan el carácter imperante del fortalecimiento integral de los talleres de formación en las alcaldías municipales y distritales, los cuales permitirán una mayor implementación de las hojas de ruta para la puesta en práctica del modelo de atención y la asignación de los recursos a los programas y proyectos requeridos para la consecución de los fines propuestos.

Mesa 3. Caracterización, focalización y perfilamiento

Los expertos participantes en esta mesa se encuentran asociados a entidades como el Departamento Administrativo Nacional Estadístico (DANE) y la Corporación Minuto de Dios, quienes trabajaron en función de acompañar a los vendedores informales, caracterizando la población y focalizándola, a modo de determinar cuanta población informal (en sitio cubierto y al descubierto) ha sido atendida en los municipios o distritos. Es necesario señalar que el realizar una correcta focalización, permite considerar el gasto social dirigido a la problemática de las ventas en el espacio público y de los micronegocios informales, con el propósito de priorizar los programas, planes y proyectos sociales dirigidos a esta población. Por otra parte, dicha focalización permitirá el direccionamiento de recursos económicos y financieros a este sector vulnerable, el uso eficiente de los mismos y una mayor equidad en las políticas sociales y económicas implementadas.

1 Al cierre del programa se encontraron 769,584 micronegocios impactados

Dada la necesidad de realizar un ejercicio de fortalecimiento y reactivación de los micronegocios del país, desde El Minuto de Dios se implementó un sistema tipo “Clínica de micronegocios” con el cual se diagnosticó y caracterizó los negocios; insumo que sirvió para poder proponer una ruta de acción casi personalizada para los micronegocios acompañados, denominado **“Plan de atención”**.

Este plan contó con actividades asociadas a la formación empresarial (talleres, cursos y servicios) que estuvieran acordes a las necesidades y falencias que se presentaran en las palancas de reactivación (protocolos de bioseguridad, Mercadeo y comercialización, Innovación y organización, Formalización, Financiera y contable, Modelo de negocio, entre otras).

La focalización de los micronegocios pretendió identificar las necesidades de atención según el nivel de competencia y el estado de las palancas de fortalecimiento y reactivación de los mismos, como oportunidad para ofrecer servicios de capacitación y apoyo acordes con la situación de cada emprendedor. En ese sentido, desde 2020 hasta mayo de 2022 se diseñaron 20.896 planes de atención a los micronegocios con su respectivo enrutamiento a más de 187 servicios de la oferta dentro del sistema de información MD Micronegocios Odoó. Se evidencia la necesidad de fortalecer y coordinar mejor la relación con los entes territoriales de todas las ciudades de focalización para obtener listados de micronegocios, ya sea que estén caracterizados según actividad económica o que solamente estén interesados en recibir el acompañamiento. Esto con el fin de hacer más eficiente el proceso de reactivación económica.

Acompañado de la focalización se constituye la oferta de servicios para los micronegocios caracterizados, con el fin de abarcar las necesidades de los emprendedores. De acuerdo con esto se realizó la recolección de datos de dichos micronegocios para obtener información estadística relevante que facilite el diseño e implementación de políticas públicas que incidan en la consolidación de un ecosistema de servicios pertinente y robusto. Por su parte, en el sistema de información de El Minuto de Dios, MD Micronegocios – Odoó, desde el año 2020 hasta mayo del 2022, se ha logrado registrar la información de 22.366 micronegocios contactados a nivel nacional y regional, de los cuales 21.258 cuentan con un diagnóstico de su estado de gestión actual; además, se ha logrado asignar un mentor a 10.540 micronegocios, todo esto almacenado y destinado a partir del módulo de CRM (Gestores para la relación con los clientes) con el que cuenta la plataforma Odoó.

De otro lado, el DANE cuenta con la información de la Encuesta de Micronegocios – EMICRON, como instrumento para la caracterización e identificación de las unidades económicas de hasta máximo nueve personas ocupadas y que presentan altos niveles de informalidad empresarial. Desde el año 2020, la entidad ha realizado tres publicaciones anuales (2019, 2020 y 2021), cuatro publicaciones trimestrales (I Trimestre – IV Trimestre 2021) y una publicación especial, analizando la situación de pobreza de los propietarios(as) de estas unidades económicas.

Esta Encuesta de Micronegocios- EMICRON ha logrado emitir indicadores de bancarización y de la ayuda recibida por parte del gobierno en las unidades económicas asociadas a las 24 ciudades principales y de esta manera ha aportado insumos para dar a conocer a estas ciudades el estado del arte de los negocios (inclusión financiera, sitios de ubicación de los micronegocios, zonas de empleo formalizado, etc.), esto sumado al apoyo técnico que la entidad ha venido proporcionando en 91 municipios del país, en los que asesora en las formas de recolección de información para medir la informalidad empresarial. Un ejemplo de esta actividad es el implementado en Bogotá, en el que a través del geodivisor a nivel de manzana y los mapas de calor, el DANE logró hacer un ejercicio de identificación de 25.597 puestos móviles, evidenciando a su vez las zonas en las que se concentra la actividad informal, lo que ha contribuido para facilitar la intervención desde la política pública.

Asimismo, la entidad ha estado trabajando en el diseño y construcción del Sistema de Información de Actividades Económicas Informales – SIECI. En este aspecto, se emitió la Resolución 0969 de 2021, con la cual se reglamentó la construcción y operación del sistema, se elaboró el Plan General y la guía para el diseño de registros administrativos de actividades económicas informales, estableciendo lineamientos para su diseño, producción, difusión, uso administrativo y aprovechamiento estadístico de las bases de datos obtenidas. En este orden de ideas, el diseño del SIECI permitió la identificación y caracterización de las actividades económicas informales, proporcionando estadísticas que permitieron orientar la toma de decisiones asociadas con la promoción y el desarrollo de los micronegocios. A modo de obtener mejores resultados se sugiere la implementación de un inventario actualizado de las bases de datos, registros administrativos y operaciones estadísticas del sector informal que están disponibles en el país para optimizar el alcance de la propuesta generada.

Mesa 4. Ecosistema de servicios públicos y privados

Esta mesa contó con la presencia de representantes de los ministerios de Agricultura y Comercio, el Servicio Nacional de Aprendizaje - Sena y la Corporación Minuto de Dios, quienes concentran su oferta institucional al servicio de la población informal y evidencian una escasa articulación entre la oferta institucional de carácter nacional y regional. Este hecho dificulta la intervención de los micronegocios y el acompañamiento a emprendedores. Fue necesario promover dicha sinergia para establecer una agenda común para la atención de los emprendedores, abonando recursos económicos, físicos y humanos que atiendan de forma integral a la población beneficiada. El impacto de dicha articulación se hace evidente con la atención a 479 mil negocios a través del Laboratorio de Inclusión Productiva. eSe requiere hacer seguimiento de las acciones realizadas, proporcionar un recurso mayor para la atención de emprendedores y propiciar espacios de transferencia de capacidades a ciudades pequeñas para hacer eficiente el acompañamiento a la población informal que se encuentra distante de los puntos de centro económico.

El Ministerio de Agricultura evidencia una informalidad en la venta de productos agrícolas, por ende, se plantea el establecimiento de la estrategia de “agricultura por contrato” como alternativa de formalización de las relaciones comerciales en el campo colombiano. En los ejercicios de seguimiento a los cierres de acuerdos de comercialización en las Jornadas de Negocio, se han encontrado las siguientes brechas: i) el costo de insumos, en especial el de los fertilizantes, herbicidas, fungicidas; ii) el alza en la mano de obra, lo cual hace que se encarezca el precio final de venta del producto agrícola; iii) las condiciones de las vías rurales terciarias y secundarias hacen que el costo del transporte del producto sea alto, y requiere mejorar la infraestructura vial municipal y regional. A lo anterior se suma la poca producción en grandes extensiones de tierra, las condiciones climáticas y la baja diversificación de la oferta, lo cual conduce a una sobreproducción en época de cosecha y una caída de precio considerable que afecta en mayor magnitud al agricultor.

Para contrarrestar estas brechas, se generó un trabajo conjunto que incluyó al ICA, Finagro y al Banco Agrario, a modo de fortalecer el sistema de agricultura por contrato y brindar seguros agropecuarios para el campesinado. Gracias a la infraestructura de acceso conseguida, se generaron 26 plataformas de comercio electrónico con más de trece mil registros; sin embargo, resulta pertinente ampliar las prácticas de financiación y las capacidades técnicas de las entidades asociadas al Ministerio, con el fin de atender a la mayor cantidad de población agropecuaria para potenciar la producción y exportación del campo colombiano.

De otro lado, UNIMINUTO, comprometida con el bienestar del emprendedor, atiende a las estrategias para fortalecer sus ingresos, para lo cual articula las entidades en función del ecosistema y crea una oferta para la atención de la emergencia en la población informal a través de la organización, el mapeo y la caracterización de la oferta misma. De esta manera, genera una articulación, retroalimentación y seguimiento entre entidades para fortalecer las unidades productivas y da lugar al objetivo de *Laboratorio Social* en términos de servir de puente entre los propietarios de los micronegocios y las entidades con capacidades para poderlos fortalecer o responder a sus necesidades. Como consecuencia, se identifica la necesidad de establecer indicadores y frecuencias comunes entre entidades a modo de conocer la oferta existente, los beneficiarios dentro de la ruta y los servicios a suministrar en el ecosistema.

En aras de ampliar la atención a los micronegocios, Mincomercio se concentra en las microempresas no base, y con ello da lugar a la estrategia “Economía para la gente”, la cual tiene como objetivo articular la oferta y el alcance. Sumado a ello se establece la ruta de atención a mujeres tenderas, con un impacto de 15.000 mujeres, quienes al recibir capacitación y capital semilla perciben un aumento del 27% de ventas dentro de las unidades productivas intervenidas.

Finalmente, el SENA desarrolla el programa “En mi negocio” en las 11 ciudades seleccionadas, y asesora al emprendedor en temas puntuales asociados a su práctica. sin menester de atender cien por ciento a las salidas de formalización

empresarial. Se diseña una estrategia de identificación de clientes (en alianza con las listas proporcionadas por las alcaldías locales), se generan campañas de orientación y asesoría en los temas requeridos, y se hace un programa de entrenamiento al emprendedor (desarrollo de habilidades y modelamiento de negocios), y al desarrollo de estrategias para presentarse al Fondo Emprender, entre otras acciones generadas.

Se atiende a 391 emprendedores a nivel nacional en 2021, en donde el mayor impacto se presenta en la ciudad de Barranquilla, donde se hace acompañamiento en temas de mercadeo, marketing, contabilidad etc.; otras ciudades con alto porcentaje de intervención son Bogotá, Neiva y Montería; Popayán muestra poca respuesta a la ruta diseñada dadas las características del espacio y la población que allí reside. A lo largo del año 2022 se contabilizan 174 unidades apoyadas, las cuales se encuentran focalizadas en Montería, Cúcuta, Ibagué y Villavicencio.

Mesa 5. Acceso a financiamiento

Las entidades bancarias participantes coinciden en encontrar una deficiente educación financiera, lo que trae como consecuencia dificultades para el acceso a la financiación, con créditos flexibles y a la medida, falta de innovación financiera que permita canalizar el acceso al uso del sistema financiero a la población informal, lo que conlleva a que la población para la obtención de créditos o capital semilla busque alternativas de financiación no legalizadas, como el “gota a gota”, lo cual incide de forma negativa en la inclusión productiva y la formalización económica, dado que el dinero pagado en intereses a personas externas impide potenciar la cultura del ahorro en los emprendedores y con ello se niega de tajo la posibilidad de construcción de micronegocios con estructuras económicas fortalecidas.

Lo anterior es el punto de análisis de la mesa de acceso a financiamiento, con el fin de proveer al emprendedor de portales de educación que propicien su formación, el establecimiento de modelos de crédito acordes a sus necesidades y con una cobertura suficiente para viabilizar los emprendimientos de las comunidades intervenidas, con productos gratuitos dentro del sector financiero o bajos intereses para los consumidores.

La educación financiera a través de canales digitales en su mayoría (programas auto gestionables) y la construcción de tejido social, posibilita el acceso a capas de la población que anteriormente no habían tenido contacto con las entidades bancarias, lo cual influye de forma notable en el cierre de brechas sociales y en una construcción de comunidad que tome decisiones de índole financiero de forma correcta y sin intermediarios; empero, resulta indispensable establecer comunicación constante con los líderes locales a modo de garantizar una mayor convocatoria hacia los emprendedores y viabilizar el acompañamiento de asesores bancarios. Dicha inclusión financiera posibilita una mayor bancarización y un acercamiento a la comunidad desde el vínculo de la confianza con la banca; por ende, es importante seguir construyendo productos acordes con las necesidades

de los grupos sociales y ampliar las bases de datos para garantizar una expansión del alcance de la propuesta llevada a cabo.

Daviplata, entendido como producto multifuncional de inclusión financiera propuesto por Davivienda, ha permitido en la actualidad tener 14 millones de clientes, lo que ha permitido ahorrar, comprar y vender los productos de los emprendedores asociados, de forma tal que la banca se acerca al cliente con un producto de manejo sencillo, para que desde la responsabilidad financiera el emprendedor pueda hacerse a créditos más grandes a mediano y largo plazo. Dentro de la atención a la población informal, se generaron tres frentes de atención: población emprendedora ‘de a pie’, artesanos y plazas de mercado, que fueron acompañados en la inclusión y la educación financiera, para un total aproximado de un millón de emprendedores vinculados a través de la estrategia de nano créditos, en los que los clientes se forman para generar un manejo efectivo del dinero.

Sumado a eso se construyen los módulos denominados “Mis finanzas personales”, los cuales son dictados de forma presencial y proporcionan a las personas un fortalecimiento de su conocimiento financiero y una experiencia con productos financieros en línea relativos a su alcance y que posibiliten la bancarización. Esta oferta se ha venido generando a través de jornadas y ferias de sensibilización en las que se le ayuda al emprendedor informal a apalancar todas sus ideas desde la oferta digital. Un ejemplo de esto son las cuentas de ahorro con propósito, las cuales otorgan nuevas herramientas para el manejo de las finanzas y una posterior oportunidad de crédito, con planes de inversión fijos y una revisión permanente del rendimiento financiero, lo cual repercute de forma positiva en los emprendimientos.

En el caso de “Mi Banco”, se observa que en el acceso a créditos se genera una adjudicación por escalabilidad, en donde se otorga el capital en la medida en que los emprendedores se van organizando financieramente, de esta manera se brindan prestamos pequeños y con el acompañamiento, la formación y la capacitación permanente se va adecuando el monto conforme a la formalización del emprendimiento.

Mesa 6. Fomento a la asociatividad

El propósito inicial de esta línea de trabajo fue reactivar socioeconómica y productivamente a la población informal a través de la Economía Solidaria, con la implementación del Programa Integral de Intervención a la Medida (PIIM), en sus dimensiones, de tal forma que se aporta al desarrollo socio empresarial, de generación de ingresos y mejoramiento de la calidad de vida de los emprendedores ‘de a pie’ en las ciudades intervenidas por el *Laboratorio Social de Inclusión Productiva* a nivel nacional.

Lo anterior tiene viabilidad si se consigue empoderar a los asociados en su proyecto productivo dentro de la empresa de economía solidaria, contribuyendo así con la disminución del nivel de pobreza, vulnerabilidad económica de la informalidad y desigualdad en el país, mejorando la inclusión productiva, a través de una mayor escalabilidad y oportunidades de comercialización de sus productos y servicios, en condiciones dignas para la población vendedora informal bajo la óptica de reconocer sus derechos fundamentales.

Dentro del análisis se evidencian una serie de problemáticas las cuales requieren de especial atención: la falta de ingresos por parte de los emprendedores, las pocas oportunidades de participación en programas y proyectos que posibilitem el ingreso a la formalidad, la alta vulnerabilidad económica de los trabajadores informales en el espacio público; y un bajo nivel de confianza y credibilidad de la población frente a las entidades del Estado, lo cual retrasa la implementación de estrategias para el fomento y el fortalecimiento de las economías.

Frente a esto, se implementan una serie de acciones que propenden por la mejora de las condiciones de vida de la población informal, tendientes a la reactivación económica, el acceso a servicios como: salud, pensión, educación, vivienda digna, alimentación y emprendimientos. Sumado a ello se atiende a la formación empresarial para el manejo de los micronegocios y se da un acompañamiento para la financiación de los emprendimientos acompañados por el *Laboratorio*. Lo anterior se logra gracias al empoderamiento y la participación de actores públicos y privados en programas y proyectos del Gobierno nacional, generando alianzas interinstitucionales que contribuyeran a la disminución de la vulnerabilidad económica de los trabajadores informales en el espacio público colombiano.

Dichas estrategias dieron como resultado que una gran cantidad de emprendedores ‘de a pie’ se formalizaran bajo el modelo cooperativo, con acceso a ofertas institucionales integrales que potencializan su autosostenibilidad, la gestión de su cooperativa y la dinamización de los emprendimientos asociativos solidarios, direccionando sus acciones hacia la formalización laboral y una mejora en sus condiciones de vida, sin perder de vista una continuidad en la sensibilización de las comunidades priorizadas, sumado a la necesaria articulación entre la oferta institucional con los actores del ecosistema en el *Laboratorio Social de Inclusión Productiva* impulsado por la Vicepresidencia de la República de Colombia.



CAPÍTULO 3.

Lecciones aprendidas





Una vez implementado el proyecto piloto de del Laboratorio Social de Inclusión Productiva bajo la metodología de Teoría del cambio, desde el Parque Científico de Innovación Social de UNIMINUTO, en articulación con la Vicepresidencia de la República, se dispuso de un espacio de socialización grupal, en el que hicieron parte los representantes de cada una de las entidades participantes, es decir, quienes ejercieron un rol activo durante la ejecución del proyecto y conocen de primera mano las acciones implementadas.

El encuentro tuvo como objetivo hacer un análisis de las realidades encontradas para consolidar las lecciones aprendidas de este proceso, planteado desde dos momentos clave:

Un primer momento que debe ser atendido previo al taller de sistematización, en el que los representantes de cada entidad dan respuesta a una serie de preguntas orientadoras que sirven como instrucción para la discusión para una plenaria. Dichas preguntas debían ser resultas teniendo en cuenta las características de cada línea de acción y sus principales actividades, para enriquecer el análisis desde aquello que resultaba significativo para cada uno de los aliados estratégicos, quienes se acercan a las siguientes formulaciones:

1. ¿Qué resultados se esperaba obtener?
2. ¿Qué resultados obtuvo al final?
3. ¿Qué haría usted la próxima vez para obtener el mejor resultado posible?
4. ¿Mencione qué no haría usted la próxima vez?
5. Desde su institución ¿Qué debería hacer para obtener mejores resultados?
6. Mencione tres cuellos de botella que se hayan presentado durante el proceso
7. Mencione tres situaciones exitosas adoptadas que se hayan presentado durante el proceso.
8. Mencione tres experiencias clave que se hayan presentado durante el proceso

Las respuestas generadas posterior al análisis de las preguntas orientadoras sirvieron de eje central para el segundo momento de trabajo, en el que se organizan las mesas de acuerdo con los integrantes que han venido haciendo aportes significativos por cada línea de análisis. Con la información obtenida se lleva a cabo un ejercicio de carácter dialógico y reflexivo, en el que se atiende a aquellas situaciones que se constituyen en lecciones aprendidas dentro de la práctica, que conducen al mejoramiento del *Laboratorio Social de Inclusión*

Productiva y deben tenerse en cuenta para una posterior implementación y para la evaluación objetiva del mismo.

Siguiendo la metodología de la Teoría del cambio, las lecciones fueron clasificadas en tres grandes ámbitos:

- **Cuellos de botella:** entendidos como aquellas dificultades reales que los participantes encuentran durante el proceso de implementación del Laboratorio. Para esta lección se toman como cuellos de botella aquellos hechos tales como procedimientos difíciles de gestionar o situaciones negativas que se presentaron en el desarrollo del programa, que pudieron retrasar otros procesos o tareas en el desarrollo normal del programa.
- **Soluciones exitosas adoptadas:** son las propuestas exitosas que se lograron integrar a tiempo dentro del programa, y que servirán como modelo estratégico de prevención para evitar contratiempos futuros cuando se replique la implementación del programa, con miras a generar el desarrollo normal de los procesos. Es importante señalar también, que estas soluciones o ideas pueden emerger desde la experiencia en el desarrollo de otros programas similares y que se proponen como alternativa de inclusión al interior del Laboratorio para mejorar la efectividad de los procesos.
- **Experiencias clave:** se refiere a situaciones que se presentaron durante el desarrollo del programa, ideas resultantes de la ejecución o experiencias significativas que se dieron por el quehacer del mismo ejercicio de implementación y resultan ser “claves” para futuras aplicaciones, dado su aporte para desarrollar de manera efectiva ciertos procesos o tareas en la propuesta del Laboratorio.

Las lecciones aprendidas surgen, entonces, de identificar cada una de las tres situaciones descritas anteriormente (cuellos de botella, situaciones exitosas adoptadas y experiencias clave) que al ser combinadas con los cambios propuestos al interior del Laboratorio Social de Inclusión Productiva pueden hacer más efectivas las actividades que allí se ejecuten a mediano y largo plazo.

En este sentido, a continuación se hace una descripción de los hallazgos presentados tanto en el ejercicio colectivo realizado el 12 de mayo de 2022 (Taller de sistematización de experiencias y buenas prácticas) como en el acompañamiento realizado por Vicepresidencia de la República y la Corporación Minuto de Dios, quienes garantizan la veracidad de la información suministrada y velan por el robustecimiento de la misma al interior de las seis líneas de trabajo construidas por el Laboratorio; razón por la cual la información se presentará en detalle atendiendo a esa misma secuencialidad.

Mesa 1: Modelo de acompañamiento integral

Los representantes de las entidades participantes coinciden en afirmar la falta de capacitación de los emprendedores ‘de a pie’ en las nuevas tecnologías, esto

acompañado de las escasas herramientas con las que cuentan para emprender un proceso formativo, lo cual retrasa su inserción en el mercado actual fruto del proceso globalizador. En ese sentido, se genera una apuesta por la formación de los líderes de micronegocios, evidenciando cuellos de botella como el escaso tiempo que las personas destinaban para la formación, la reducida oferta de educación tecnológica para los emprendedores ‘de a pie’ asociada al acceso deficiente a la tecnología, dadas las escasas herramientas con las que se cuenta en áreas de comercialización, mercadeo, canales de distribución, pagos electrónicos, entre otros; además, bajo uso y apropiación del comercio electrónico y un costo elevado de programas y redes utilizadas para llegar a las personas, vinculado también a una falta de infraestructura, que retrasa la comunicación entre entidades y entre estas y los beneficiarios. Lo anterior trajo como consecuencia la implementación de jornadas de participación en ruedas de negocio de carácter presencial en las localidades participantes, con alcaldes y secretarios locales, en las que se generó la divulgación del programa, evidenciándose una población receptiva, motivada y agradecida con las intervenciones realizadas. En este aspecto, el MINTIC afirma que sigue trabajando en el acompañamiento a micronegocios para generar un trabajo asociado con el desarrollo de habilidades del emprendedor y así potenciar las ventas en entornos digitales.

De otro lado, se señala que se presenta un difícil acceso a la formalización laboral, lo cual conduce a un índice elevado de venta de móviles a cielo abierto y carentes de garantías de bienestar. En conformidad con esta situación, los cuellos de botella se presentan asociados a una escasa difusión de información asociada a la oferta de empleos formales (desde el Servicio Público de Empleo), la cual pudiese mitigar la informalidad laboral, acompañada de un interés reducido por parte del ciudadano hacia la formalización, lo que conllevó al seguimiento oportuno de la oferta integral de servicios a buscadores y empresarios, de forma tal que se dispusiera a una considerable demanda la oferta productiva de los micronegocios y emprendedores beneficiarios del proyecto piloto. Lo anterior se logró a través de la escucha activa de las comunidades y sus necesidades, sumado a un acercamiento efectivo de las entidades institucionales, las cuales acompañan el proceso y brindan las garantías necesarias para la reactivación económica de la población productiva colombiana. Para tal fin, se dispuso de una red de prestadores de servicio, quienes atendieron a los emprendedores según demanda, facilitando información en campo sobre los beneficios de pertenecer a la formalidad económica y generando espacios para la orientación ocupacional, lo cual facilita la posibilidad de ubicación en empleos formales.

En cuanto al Servicio Nacional de Aprendizaje -Sena, se identifican una serie de situaciones que funcionan como cuellos de botella a la hora de aproximarse a una reducción de la informalidad, tales como la escasa capacitación de los emprendedores tanto en el ejercicio de formación individual (competencias) como en el acompañamiento a los modelos de negocio, y dada la escasa disponibilidad de acceso, sumado al tiempo reducido que dedican los emprendedores a sus procesos de formación, se opta por garantizar una mayor cobertura de la

educación virtual y cantidad de cursos ofertados, los cuales actúan como soporte en aquellos casos en los que las personas se ven limitadas por el desplazamiento hacia un aula de trabajo o carecen de tiempos fijos para su ejercicio de formación. De otro lado, es relevante señalar que la intención del trabajo que se viene desarrollando, atiende en mayor magnitud a los hijos de los informales (que ya pertenecen a la tercera edad o son madres cabeza de familia), ya que estos jóvenes significan la oportunidad de romper con la cadena de empleabilidad informal y al capacitarse pueden contribuir en la mejora de los ingresos del núcleo familiar. Para los emprendedores ‘de a pie’ se requiere brindar modelos alternativos de educación flexible contruidos desde un enfoque de competencias; se propone formar integralmente a la población informal en el espacio público, mediante la puesta en marcha de un proyecto de vida que conduzca al mejoramiento de sus competencias básicas, laborales, psicosociales y ciudadanas.

Otra de las dinámicas que se hace visible dentro del análisis del Modelo integral es aquella asociada a la situación de los artesanos en el país, en la que resulta indispensable el fortalecimiento de las unidades de negocio, dada la baja participación en proyectos de desarrollo local; esto acompañado de la sobreoferta institucional de servicios, la desarticulación entre entidades trabajando sobre una misma población, el conflicto social, el relevo generacional (que ha traído como consecuencia la pérdida del oficio del artesano) y el acceso sostenible a materias primas para la fabricación de las artesanías. Dentro de las soluciones exitosas adoptadas para mitigar los cuellos de botella identificados por el equipo de Artesanías de Colombia se encuentra la articulación de carácter regional entre instituciones como la Cámara de Comercio o el Sena, las cuales responden a las necesidades focalizadas de las comunidades. A dicha articulación se suma la creación de un programa de transmisión de saberes en el año 2019 el cual actúa como un catalizador de la herencia artesana en el que los maestros hacen extensivo, a niños y jóvenes, su conocimiento artesano, dando lugar a una reproducción cultural de saberes.

En cuanto al acceso a materias primas se logró implementar asistencia técnica para el uso de estas, vinculándose con corporaciones autónomas (autoridades que permiten el uso de ciertos recursos) que regularan la extracción de los insumos de forma sostenible sin perder la producción artesanal. Finalmente, y en aras de responder de forma oportuna al conflicto social generado en el país, se propendió por la atención a la población víctima del mismo para que hicieran parte del programa de reactivación y así potenciar su inserción en el mercado productivo posterior a la pandemia.

Mesa 2: Modelo de atención a emprendedores ‘de a pie’

Dada la intención de generar un modelo de atención integral a los emprendedores ‘de a pie’, que comercializan sus bienes y servicios en el espacio público y establecer rutas de articulación interinstitucional, focalizando a los emprendedores y a sus micronegocios, a través de la oferta de empleo, el emprendimiento, la asociatividad,

la financiación y el espacio público, la búsqueda de la reactivación económica y la formalización de los micronegocios, se vio atravesada por cuellos de botella como la focalización de las actividades, la escasa articulación institucional en la alineación de programas, proyectos y recursos, para promover de manera efectiva y a una mayor escala ofertas laborales para la población informal, el poco acceso a capital semilla y a créditos flexibles, según las necesidades de los micronegocios, además de una dificultad en la ruta de formalización de emprendimientos nuevos y existentes, acompañada de la lenta recuperación y sostenibilidad del espacio público, el cual en ocasiones se encuentra asociado a conceptos faltos de precisión, retrasando la ejecución de acciones materiales puntuales sobre el mismo.

Aunado a lo anterior, se evidenció una falta de “Know how”, porque las entidades carecen de memoria institucional, ya que el mayor porcentaje de colaboradores son contratistas, lo cual conlleva a un alto grado de rotación y falta de continuidad de la población que trabaja en el proyecto y en las entidades aliadas, dificultando así la trazabilidad de programas, proyectos y procesos, esto sumado a una falta de recursos para la atención integral de los emprendedores ‘de a pie’. De otro lado, la práctica dilucidó unos inventarios de patrimonio inmobiliario desactualizados y sin sanear, al igual que los catastros desactualizados sin inter polaridad, lo cual manifiesta una debilidad en las entidades que debiesen mantener cohesionada la información, para emprender acciones de restauración del espacio y de acompañamiento a la población informal.

Asociado a la dinámica expuesta, se observa que el mayor porcentaje de acciones establecidas en el Conpes 3718 de 2012, no logran superar los problemas estructurales y, adicionalmente no se cumplieron (a excepción del Ministerio de Cultura en centros Históricos). Respecto a esas acciones no cumplidas, se encuentran, entre otras, la reglamentación del aprovechamiento económico del espacio público, la creación de una batería de indicadores y el sistema de seguimiento y monitoreo a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. No obstante, a la fecha el Ministerio culmina la última etapa de la modificación del Decreto 1077 de 2015, el cual contempla la reglamentación del aprovechamiento económico y la batería de indicadores del espacio público.

En conformidad con lo anterior, la mesa de Atención a emprendedores ‘de a pie’ implementó una serie de experiencias exitosas tendientes a dar solución a los cuellos de botella identificados, realizando una comprensión de la complejidad de la situación asociada al espacio público y reconociendo, a su vez, la necesidad de actuar de manera integral y articulada. Se ha logrado establecer un orden y rutas para la consecución de los objetivos, similar a una línea base; no obstante, no se cuenta con recursos suficientes que permitan el compromiso con un plan de acción y cronograma eficiente al 100%. Se ha logrado la comprensión de la necesidad de ajustar algunas estructuras institucionales, planes de ordenamiento territorial, planes maestros de espacio público y desarrollar, ajustar o complementar, los marcos regulatorios de aprovechamiento económico

en algunas ciudades piloto, que contribuyen con la sostenibilidad de los espacios públicos a partir de la participación, la corresponsabilidad y cohesión social. Esta comprensión contribuye a despertar en las comunidades un sentido de valor sobre el espacio público, para así determinar lineamientos de entrega de zonas o polígonos, las cuales actúan como herramienta para sustentar la actividad de los emprendedores y con ello justificar los sitios de reubicación de la población en condición de vulnerabilidad.

Dichas soluciones exitosas adoptadas constituyen el diseño del Modelo de Atención para los emprendedores ‘de a pie’, el cual contó con rutas de focalización, acceso a capital semilla, acceso a financiación, formalización laboral, formalización del emprendimiento, asociatividad, recuperación, organización y sostenibilidad del Espacio Público; lo cual influyó de forma notoria en la identificación de experiencias clave para la gestión, asociadas al desarrollo de las ferias financieras y de servicios, las tomas comerciales como una estrategia de financiación focalizada, el acompañamiento técnico para realizar el diagnóstico de las problemáticas de la ocupación indebida del espacio público y las ventas informales, sumado al fortalecimiento del emprendimiento, el empleo y la asociatividad, a través del intercambio de conocimiento y de experiencias en la óptica de los emprendedores, las instituciones y las regiones, quienes demandan una oportuna implementación del modelo a escala nacional.

Mesa 3: Caracterización, focalización y perfilamiento

En el desarrollo de las prácticas asociadas a la caracterización de los micronegocios, la focalización de las acciones y el perfilamiento de los emprendedores a la hora de optimizar los efectos del Laboratorio social, se implementaron apuestas como la del diseño del SIECI (Sistema de Información de Actividades Económicas Informales) para identificar y caracterizar las actividades económicas informales, el cual encontró como cuellos de botella la heterogeneidad, dispersión, actualización y confiabilidad de las bases de datos del sector informal; además de las diferencias evidentes en los conceptos, los periodos de referencia, la calidad estadística y la documentación técnica suministrada. Dicha dificultad evidenció que el país no cuenta con un inventario completo y actualizado de las fuentes de información para hacer efectivo el proceso de inserción de la población en la formalidad (bases de datos, registros administrativos u operaciones estadísticas). De igual forma, se evidencian falencias en la actualización del sistema de información de la población informal que permita la toma de decisiones acordes a la magnitud de la problemática.

Para contrarrestar los cuellos de botella, el DANE ha trabajado en el desarrollo de otros sistemas de información y en la consolidación de registros administrativos: las experiencias del Sistema de Información de Economía Naranja – SIENA, y el Sistema de Información de Economía Circular, los cuales se han aplicado en las fases de identificación de necesidades, diseño, construcción, recolección y/o acopio del SIECI. Las experiencias del Directorio Estadístico de Empresas y el

Registro Estadístico de Relaciones Laborales – RELAB, también han influido en el robustecimiento del sistema. Como experiencias claves en la construcción del sistema, es importante señalar que el DANE ha remitido oficios a diferentes entidades públicas y privadas para identificar necesidades de información, bases de datos, registros administrativos y operaciones estadísticas relacionadas con el sector informal. Así mismo, se instaura la Mesa de Estadística de Actividades Económicas Informales, con el objetivo de fortalecer y ampliar la información relacionada con las actividades económicas de carácter informal, a través de la articulación de entidades (DIAN, Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, INNPULSA, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Trabajo, Superintendencia de Sociedades) y organizaciones (alcaldías, gobernaciones, secretarías) que producen y hacen uso de este tipo de información. Adicionalmente, se elabora la guía para el diseño de registros administrativos de actividades económicas informales, con el fin de establecer los lineamientos para el diseño, producción, difusión, uso administrativo y aprovechamiento estadístico de las bases de datos de las actividades económicas, generando un aporte significativo al ejercicio de caracterización y perfilamiento propio de esta mesa de trabajo conjunto.

Respecto a la focalización de los micronegocios, el principal cuello de botella radicó en la consecución de los micronegocios, beneficiarios por parte de los facilitadores (estudiantes del programa MD Micronegocios), quienes tenían que cumplir con el perfilamiento que se venía implementando, en el que se espera que la persona contactada ya tenga un micronegocio y que esté interesado en recibir una asesoría sobre las formas de mantenerlo, además de contar con la motivación necesaria para completar el plan propuesto, ya que en algunos casos los emprendedores no estaban dispuestos o no mostraban el interés en el acompañamiento, lo cual incurría en un retroceso por parte de los facilitadores, al tener que buscar nuevos propietarios que quisieran participar del proyecto para darle continuidad práctica a la iniciativa.

Teniendo en cuenta la situación, la Corporación Minuto de Dios logró implementar diferentes métodos de búsqueda de micronegocios: la búsqueda activa por parte de los facilitadores, el uso de bases de datos focalizadas - las cuales fueron suministradas por las alcaldías aliadas en las ciudades focalizadas en el proceso, además de un formulario en línea para que los propietarios pudieran indicar su interés de ser beneficiarios del programa MD Micronegocios. En correspondencia, se realiza la articulación del programa con otras áreas o instituciones de la Corporación Universitaria Minuto de Dios y con el sector externo, lo cual permite una mayor articulación al momento de buscar nuevos aliados regionales y de poder replicar el programa en otras universidades del país, como lo fue la Universidad San Martín. En este sentido, el programa MD Micronegocios, dentro de su componente académico ha trabajado en la asignatura de “Acompañamiento para la reactivación de micronegocios”, y en este orden se estableció la alianza estratégica con la Universidad San Martín, para que sus estudiantes desde la asignatura de “Innovación” pudiesen incorporar los contenidos que tiene el

programa MD Micronegocios y así apalancaran la búsqueda de emprendedores en la ciudad de Barranquilla, generándose una transferencia de conocimiento entre claustros para fortalecer el proyecto en el semestre 2021-2.

En cuanto a la oferta de servicios para los micronegocios formales e informales, se presentó un cuello de botella en el que se contó con personal insuficiente para dar respuesta a las necesidades del programa, como por ejemplo el diseño de los planes de atención, lo cual rezagó el proceso dada la escases de estudiantes, micronegocios y mentores como principales insumos de carácter humano dentro de la iniciativa de trabajo propuesta. Por otra parte, no se contó con la información centralizada de los micronegocios a nivel nacional, lo que aletarga el acceso, ya que se tuvieron que realizar nuevamente procesos de caracterización de la población y de los micronegocios, los cuales seguramente ya estaba en las bases de datos de otras entidades, pero por temas de Abeas Data no podían ser compartidos. En ese orden de ideas, en el Minuto de Dios se logró la generación de una matriz de servicios integrada y articulada a los servicios que ofrece la universidad a través de los “Centros progresas”¹, y también algunas ofrecidas por las entidades aliadas en cada ciudad focalizada, lo cual permitía tener prácticamente un ecosistema de servicios ofertados para cada una de las ciudades intervenidas.

De acuerdo con el panorama expuesto, se evidencia como experiencia clave dentro del Laboratorio, el impacto del programa MD Micronegocios como práctica pedagógica para los estudiantes, ya que para esta actividad en concreto, ellos brindaron un acompañamiento integral a los micronegocios, en el que se hizo evidente el apoyo, la motivación y el suministro de herramientas facilitadoras en las actividades propuestas dentro de los planes de atención de los negocios; además, su participación propició, de forma óptima, el acceso a los servicios recomendados desde el ecosistema en cada una de las alternativas de negocio de los emprendedores, en la medida que, en caso de tener algún tipo de impedimento, se disponía de información y personal que respondía a las demandas de las comunidades, haciendo más accesible el proceso.

Finalmente y atendiendo a la recolección de información, se evidenció una dificultad para generar el cruce de bases de datos por parte de las diferentes entidades, haciendo manifiesta una heterogeneidad en los conceptos, los periodos de referencia, la calidad de la información y falta de documentación de las mismas; además, las operaciones estadísticas que estaban a cargo de otras entidades públicas, tanto del orden nacional como territorial, también se ralentizaron, lo cual dejó presente un atraso en las actualizaciones de la plataforma de recolección de datos y con esto una disminución en el cumplimiento del cronograma asociado al programa, lo que repercute necesariamente en los emprendedores beneficiados.

1 Entendidos como la unidad de proyección social de la Universidad Minuto de Dios, la cual actúa como facilitadora de oportunidades en empleabilidad, emprendimiento y educación; ofreciendo servicios que contribuyan al crecimiento de las entidades, de los egresados y de las instituciones externas, regulando así el programa MD Micronegocios. (Actualmente se cuenta con 18 Centros Progresas a nivel nacional)

Así mismo, la dificultad en la caracterización, focalización y georreferenciación del 100% de los emprendedores ‘de a pie’ a nivel nacional que no permite dimensionar la problemática de las ventas informales en el espacio público, ni los recursos, programas y proyectos para atenderla.

De acuerdo con lo anterior, las experiencias exitosas adoptadas se asociaron con la incorporación de los registros administrativos que se encontraron en manos del DANE, que proporcionó el directorio estadístico de empresas y el registro de relaciones laborales independientes, acompañado de las ventajas que ofreció la plataforma MD Micronegocios- Odoos, la cual cuenta con plantillas para distintos usuarios, que permiten la importación de la información de los micronegocios, para así impedir el atraso de los procesos del programa en caso de que la plataforma presentara algún fallo o existiera una actualización atrasada que impidiese el acceso de los usuarios.

En correspondencia con lo enunciado anteriormente, desde el DANE se elaboran guías para el diseño de registros administrativos que consignan las actividades económicas informales, esto con el objetivo de estandarizar la producción estadística relacionada con el sector informal, facilitando la capacitación en diferentes municipios. Por su parte, en el Minuto de Dios se desarrolla un sistema CRM (Gestores de relacionamiento con los clientes) que permite la recolección de datos de los micronegocios, la generación de los respectivos diagnósticos y el diseño de planes de atención, en los que toda la información queda integrada entre sí para facilitar el análisis de cada uno de los entregables asociados al *Laboratorio Social de inclusión Productiva*, liderado por la Vicepresidencia de la República.

Mesa 4: Ecosistemas de servicios públicos y privados

Al establecer un ejercicio de análisis asociado al impacto del ecosistema de servicios ofertados a nivel público y privado sobre los beneficiarios del programa, se observan ciertas dinámicas de acción en distintos frentes, las cuales resultan determinantes a la hora de garantizar el correcto funcionamiento de la propuesta implementada. Al interior de la mesa se ejecutaron una serie de actividades clave que potenciaron los beneficios de los micronegocios; como por ejemplo la articulación de entidades nacionales con regionales, lo cual trajo consigo la consolidación de rutas de atención por entidades, con la oferta especializada, el capital humano necesario y el trabajo en función de los intereses de los emprendedores.

En aras de enriquecer el ecosistema, se propició la creación de una oferta de servicios que permitiera la atención de la población informal en estado de emergencia producto de la pandemia, representando esto cuellos de botella relacionados con la financiación para la atención de los micronegocios informales, asociado con la ausencia de procedimientos contables de sistema de control y registro de los gastos e ingresos en los micronegocios, el bajo nivel de desarrollo tecnológico (tanto a nivel de producción como en términos del uso de herramientas por

parte del equipo administrativo) y el Incumplimiento de las obligaciones fiscales (factura electrónica, contabilidad electrónica, retenciones), lo cual logró ser mitigado con la atención dada a los emprendedores con los recursos asignados desde las entidades participantes y con la vinculación de aliados privados para contribuir con la superación de los cuellos de botella evidenciados.

Bajo el mismo objetivo descrito, se propuso la creación de instrumentos de valoración de acuerdo al perfil del emprendedor, y dada la diversidad de micronegocios y, con ello las intenciones de recibir acompañamiento integral, se logra la adaptación metodológica y la aplicabilidad de los instrumentos existentes según el tipo de beneficiario y las necesidades de producción que tuviesen consigo, trayendo como consecuencia la creación de nuevas rutas de atención focalizada que inciden en viabilidad de la inclusión en el espacio público, propio de la cotidianidad de los micronegocios.

Asociado con las rutas de atención como estrategias de acompañamiento al emprendedor, las entidades también se suman a dicha propuesta, y dada la dificultad para conocer la oferta de programas dispuesta por las instituciones (con ocasión de la variabilidad de estos), resulta relevante para el Laboratorio la implementación de mesas de trabajo a nivel regional, las cuales sirven de referente de atención para los emprendedores, en función de la oferta institucional existente. Un ejemplo de esto es la construcción de las mesas del modelo de atención a emprendedores ‘de a pie’ y el modelo de atención integral a los micronegocios informales, las cuales dejan un espectro amplio de atención a las necesidades de los beneficiarios y con esto se robustece la intención práctica de inclusión, dispuesta a lo largo del proyecto.

De otro lado, una de las grandes claves para el desarrollo de la línea es la que atendió a la formalización de las relaciones comerciales para los emprendedores rurales, dado que el impacto de la pandemia había sido considerable para la población agrícola nacional, dado que se habían reducido las oportunidades de intercambio comercial a causa del aislamiento suscitado, esto obligaba a pensarse en estrategias para el cierre de brechas entre la formalidad y la economía informal en las periferias. Al identificar las brechas existentes durante las jornadas de negocio llevadas a cabo, se asocian las necesidades productivas de la población con las entidades pertinentes, a modo de optimizar los espacios de creación, producción y comercialización en entornos no urbanos. Lo anterior promueve la participación de los productores agropecuarios, quienes fueron apoyados por entidades institucionales de índole nacional y regional, generando así una apuesta sólida por el fortalecimiento del campo colombiano.

Mesa 5: Acceso a financiamiento

Atendiendo a la necesidad de potencializar los espacios para la financiación de las actividades asociadas al desarrollo económico de los emprendedores informales y los micronegocios y en aras de acercarlos también una posibilidad de vinculación a la economía formal con todas las ventajas que eso trae consigo, esta mesa

estuvo atenta a las acciones que se pudieran llevar a cabo para garantizar una mayor consecución de beneficios en la población colombiana y con ello, incidir en la mejora de sus condiciones de vida. Para ello se ejecutaron una serie de actividades que resultaron significativas a la hora de hacer una evaluación del impacto que tuvo el acceso a financiamiento en los emprendedores posterior a la pandemia COVID 19.

En primer lugar, se propende por la educación financiera y la construcción de tejido social con las comunidades beneficiarias, lo cual deja sobre la mesa una serie de cuellos de botella como las dificultades en el acceso a la financiación de créditos flexibles y a la medida, la falta de innovación financiera que permita canalizar el acceso al uso del sistema financiero por parte de la población informal, y a la construcción de mecanismos para flexibilizar la manera de evaluar la capacidad de pago en la consecución de créditos dirigidos a los emprendedores por subsistencia en el espacio público; que si bien retrasaron el ejercicio, fueron tomados como oportunidades de acción por parte de los aliados estratégicos. Entre estas dificultades vale la pena mencionar la escasa convocatoria que se tuvo en las zonas intervenidas, esto acompañado de la falta de sinergia entre las entidades participantes y los actores que se estaban viendo beneficiados, ya que estos últimos aludían una escasez de tiempo para generar los aprendizajes que las entidades venían proponiendo, en razón a que la población no cuenta con una cultura de capacitación autogestionable, lo cual reduce considerablemente el impacto de la propuesta.

De otro lado, se hacen evidentes fallas en la conectividad que generaban una afección en las estrategias de educación virtual dispuestas; para subsanar estas dinámicas, se llevan a cabo tomas presenciales con suministro de portales gratuitos y acompañamiento en el uso de los mismos dado el desconocimiento de estas prácticas tecnológicas en las comunidades intervenidas. Durante el ejercicio descrito, el trabajo en equipo posibilita el cierre de brechas y la creación de tejido social² con personas que logran hacer una aproximación hacia la toma correcta de decisiones financieras, esto acompañado de módulos de capacitación a la comunidad, alineados con las necesidades de las organizaciones, bajo la premisa de escuchar a los microempresarios para emprender la construcción de productos de acuerdo con los intereses productivos de los mismos.

En ese mismo orden y atendiendo a la apuesta de la inclusión financiera, las ferias de servicio, tal como se señalaba con antelación, resultan vitales para vincular a los emprendedores, dado el miedo a la formalización que resulta latente en la mayoría de la población intervenida, ya que ve los créditos muy costosos y no hay convencimiento de que el dinero ofrecido pudiese satisfacer

2 El tejido social será entendido como aquel elemento que garantiza el bienestar de la población, atendiendo a la cohesión entre los individuos. Se atiende a su vez a la población vulnerable, generando acompañamiento psicosocial no solo al emprendedor sino a su núcleo familiar, en la medida en que al reactivar al emprendedor se propenda por una mejora en su calidad de vida, la cual a largo plazo repercute en su entorno de socialización.

sus intenciones productivas, sumado a la carencia de bases de datos que proporcionaran información de los microempresarios. La mesa de acceso se organizó de forma tal que se difundieran convocatorias en las que se segmentara a los micromepresarios con una oferta de valor que coincidiera con sus intereses de inversión económica, además del establecimiento de alternativas de ventas y colocación de sus productos, lo cual resultó atractivo para el emprendedor y a su vez potenció la responsabilidad social empresarial.

Respecto al acceso a los créditos enunciados anteriormente, y que son ofertados en las ferias financieras y de servicios, se hacen evidentes algunos cuellos de botella asociados a ciertas políticas internas de los bancos (necesidad de tener vida crediticia, alta capacidad de endeudamiento, oferta de créditos de alto monto, etc), que establecían cierta normatividad para otorgar los créditos y dejaban fuera del rango a la mayor parte de la población, esto sumado a los servicios digitales del gobierno, los cuales no resultaban favorables para los microempresarios, o una escasa cobertura para responder a las solicitudes de los emprendedores, lo cual estuvo acompañado del establecimiento de soluciones exitosas, tendientes a la flexibilización de las políticas de crédito; las cuales, además de ajustarse a las necesidades de la población y se hicieron accesibles, acorde con sus ingresos. Según esto se hizo entrega de productos de ahorro y crédito generando un acercamiento a la comunidad a través del tejido social señalado en párrafos anteriores. En consonancia, con esto se otorgó un espacio de creación y acción financiera con un enfoque de mujeres, en las que se apoyan productos especiales con equidad de género, bajo la estrategia “Mujeres pa’ Lante” en la que se genera confianza financiera con los empresarios y se amplía el margen de acceso a la formalización productiva.

Mesa 6: Fomento a la asociatividad

Esta mesa atiende la reactivación socioeconómica y productiva de la población informal a través de la Economía Solidaria, con la implementación del Programa Integral de Intervención a la Medida (PIIM), y busca su empoderamiento por medio del enfoque de mejoramiento de vida en su proyecto productivo, dentro de la empresa de economía solidaria (plan de negocios y saber hacer dentro del proyecto productivo), esto contribuye con la disminución del nivel de pobreza y desigualdad, propende por la inclusión productiva en condiciones dignas de la población vendedora informal, reconociendo los derechos fundamentales, y hace evidente una serie de acciones exitosas que tienen un impacto sobre la población, y a su vez, representa un avance en términos de las garantías para el fortalecimiento de la economía nacional, las cuales se señalarán a continuación y vienen de la mano de algunos cuellos de botella que fueron paulatinamente desdibujados gracias a la acción conjunta de los aliados estratégicos, quienes hacen un aporte significativo para reducir las brechas de desigualdad social y económica en el país.

En primera medida resulta relevante la intención de propiciar espacios para la formalidad, la reactivación económica, acceso a salud, pensión, educación, vivienda

digna, alimentación y emprendimiento, que vienen acompañados de formación empresarial y financiación de los emprendimientos. Allí se encuentra con una serie de dificultades como la considerable tendencia a la informalidad y los reportes negativos ante centrales de riesgo con los que cuenta la población a intervenir, sumado a la falta de conocimiento de la oferta institucional asociada al Laboratorio, al débil desarrollo empresarial de la economía solidaria, a las limitaciones de la oferta educativa para formar en cooperativismo, lo cual retrasa las acciones planteadas inicialmente y sugiere que se replanteen las acciones a emprender; razón por la cual, desde las entidades participantes se opta por restablecer la confianza entre entidades y microempresarios, socializándole a la comunidad, de forma personalizada, los beneficios que trae consigo el acceso a la oferta institucional y con ello también a la formalidad (beneficios tributarios, fácil acceso a los programas, atención oportuna a los proyectos del gobierno nacional, entre otros), lo cual permite el empoderamiento de los mismos desde los proyectos de vida individuales y colectivos tendientes a la estabilidad productiva y financiera, apoyados en la creación, el fortalecimiento, el desarrollo, la integración, la protección y la promoción de las organizaciones bajo la óptica de la economía solidaria.

En cuanto a la participación de actores públicos y privados en los programas propuestos por el Gobierno nacional, se hace evidente una falta de interés de los demás actores del ecosistema, lo cual conlleva a una sensibilización de las oportunidades que el proyecto representaba, a modo de hacerlo significativo para las metas de cada una de las entidades vinculadas, dando lugar a la construcción de las mesas técnicas interinstitucionales logradas a través del *Laboratorio Social para la Inclusión Productiva*, las cuales permitieron el establecimiento de alianzas dentro de la articulación de los planes de trabajo, de forma tal que se alinean los propósitos del proyecto con las intencionalidades de cada uno de los actores del ecosistema de servicios ofrecidos.

Finalmente, y en aras de disminuir la vulnerabilidad económica de los trabajadores informales en el espacio público, mejorando su calidad de vida, se propone la creación de una ruta articulada institucionalmente para la asistencia técnica, la cual contribuye en el proceso de sensibilización de la población tendiente a garantizar la participación de los emprendedores en los programas de formalización, reubicación, regulación, reconversión y embellecimiento de los espacios públicos utilizados por los emprendedores ‘de a pie’, generándose así un programa efectivo de recuperación del espacio público que en conjunto fortaleció la idea de formalización y generó a través del relacionamiento directo con los emprendedores ‘de a pie’ y con las dependencias de la autoridad local un desarrollo de las comunidades y un trabajo potencial sobre la reactivación económica digna en el espacio nacional.

Uno de los ejemplos que amerita mención es el generado desde la Alcaldía de Cúcuta, donde al hacer un acercamiento con la población se logra una recuperación de la confianza en las instituciones, se da una caracterización de los vendedores informales, y seguido de ello, junto con los presidentes de cada uno de los

sindicatos, se procede a ofrecer el programa de la Vicepresidencia, el cual buscaba la formalización de los participantes por medio de las cooperativas. Esto generó una mesa interinstitucional en la que hacen parte las secretarías de Gobierno, el Desarrollo y el Banco del Progreso de Cúcuta, además de la Vicepresidencia, la Corporación Minuto de Dios y la UAEOS, logrando que en una semana se conformaran cinco cooperativas gracias a la voluntad y a las expectativas de los emprendedores. Se construyeron a su vez alianzas con la UAEOS en las que se aportaron cursos de economía solidaria y con Minuto de Dios aportando un rubro desde el Banquete del Millón, lo que dio resultado un total de 98 personas al día en las cooperativas. Dentro de la población organizada y formalizada se encuentran varias cooperativas: la de mujeres asociadas en prácticas como la confección y la fabricación de productos a base de madera, la del “Mercado libre” que genera el alquiler de módulos de trabajo y acarreos dentro de la plaza de mercado libre de Cúcuta; y la de reciclaje en las zonas periféricas de la ciudad; esto permitió la activación de la sección de aporte y crédito para erradicar a los gota gota que aún se hacen presentes dentro del Parque Santander.

Otro de los ejemplos se da en Ibagué, donde se establecen tres cooperativas: Coopertinto asociada a los tinteros del centro de la ciudad, la de vendedores informales que comercializan con frutas exóticas en el centro de Ibagué y finalmente una de segundo piso con población rural. Con todos los asociados se genera un proceso de sensibilización con instituciones como Colpensiones, aunado a un acompañamiento en la creación de empresas y la construcción de modelos de negocio con la Cámara de comercio, la generación del registro mercantil gratuito con la Secretaría de Desarrollo Económico y algunos entregables que van a ser proporcionados a través de la UAEOS. El éxito de esta estrategia consiste en la sensibilización que permite a los colectivos reconocer las bondades del cooperativismo, en torno a lograr un mayor valor agregado en la idea de la economía solidaria y a su vez generar procesos de comercialización de la mano con una mayor oferta de empleo, lo cual conduce, sin lugar a duda, a una mejora en la calidad de vida de los vendedores informales.

El indicador de emprendimientos dinamizados se genera en más de 400 organizaciones a lo largo del año, en un proceso por gestión, en suma de las entidades participantes, desde su misionalidad, dando como resultado el empoderamiento de las personas y la participación activa de los asociados para acceder a recursos del Estado y fortalecer su proyecto de vida colectivo, de la mano de los incentivos generados dentro del Laboratorio Social de Inclusión Productiva. Lo anterior en aras de hacer ver que desde el proyecto individual se puede influir en la mejora de las condiciones de vida colectiva, haciendo de la asociatividad una herramienta poderosa para ejecutar los emprendimientos, ya que las cooperativas se encuentran reguladas, apoyadas y acompañadas por las superintendencias de acuerdo a su actividad productiva.

Capítulo 4

Retos en función de las lecciones aprendidas





Con el fin de acompañar, hacer seguimiento y contribuir en la consolidación de las buenas prácticas productivas, vinculadas en mayor magnitud a la población informal (quienes sufrieron de forma directa el impacto que tuvo la pandemia COVID-19 en su calidad de vida), se realiza un análisis de la experiencia asociada al *Laboratorio Social de Inclusión Productiva*, liderado por la Vicepresidencia de la República y atendido de forma eficiente por todas y cada una de las entidades aliadas presentes en el proyecto, donde se hacen evidentes una serie de retos, asociados a la materialización del mismo, los cuales son dignos de atención y serán el elemento protagónico del presente apartado, a modo de establecer una ruta de acciones por realizar en una futura implementación o en la continuidad del ejercicio que se viene desarrollando con los micronegocios y los emprendedores informales colombianos.

En este sentido se postulan las recomendaciones en aras de enfrentar el problema de forma integral, sin focalizarlo a una sola causa o un solo factor, dado que la problemática es competencia de todo el sistema organizacional gubernamental, legislativo, social, cultural, psicológico, de salud, tecnológico, etc, y además ha sido impactada por dinámicas de carácter transnacional debido a la globalización. En ese orden de ideas se señalan los retos que deben ser atendidos en materia de registro en bases de datos en las entidades participantes del proyecto, el elemento asociado a la conectividad como potenciador del alcance de la propuesta, la dimensión real que debe tenerse respecto a la complejidad del espacio público y su vinculación con los vendedores informales en sitio al descubierto, las dinámicas de focalización, caracterización, georreferenciación y perfilación, como oportunidad para el fortalecimiento de programas y proyectos, el rol que deben cumplir los gobiernos locales como garantes de la creación de políticas públicas, la necesidad de alianzas estratégicas, y por último, la imperante atención a las dinámicas de financiación y asociatividad en función de la mejora en la calidad de vida de la población informal en el país.

En el mismo sentido, se hace imperante atender a la modificación del Decreto 1077 de 2015 en materia de planificación, manejo, aprovechamiento económico y sostenibilidad del espacio público a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con el fin de atender los nuevos compromisos adquiridos por Colombia en materia de desarrollo sostenible en las ciudades; la necesidad de implementar la Política Nacional de Espacio Público establecida en el CONPES 3718 de 2012 y aportar al cumplimiento de su objetivo para reducir el déficit cuantitativo y cualitativo de espacio público; la expedición de la Ley 2037 de 2020 que ordena al Gobierno Nacional fijar los lineamientos y la formulación de las políticas tendientes a la generación, recuperación, aprovechamiento y sostenibilidad integral del espacio público, incluyendo las labores de mantenimiento y conservación

de las zonas cedidas, soporte fundamental para los municipios, base para la implementación del *Modelo del Laboratorio Social de Inclusión Productiva*.

De acuerdo con lo anterior, y en términos de la organización de las bases de datos, es necesario señalar que una alternativa para la obtención de mejores resultados debe propender por la socialización de las bases de datos existentes, las cuales reposan en cada una de las entidades y no han sido de conocimiento común, lo cual retrasa el proceso de organización de los beneficiarios de programas y proyectos. El reto de unificarlas, además de establecer indicadores y frecuencias comunes, resulta determinante a la hora de comunicar de forma óptima los beneficios que pueden favorecer a la población: la oferta de empleo existente para la población informal (como oportunidad de inserción a la formalidad económica), las necesidades de aprendizaje de las comunidades por ciudades (dadas las diversificaciones del entorno) y tener clarificada aquella población que ya está siendo intervenida dentro de la ruta de atención integral, a modo de garantizar un ejercicio transparente que pueda ser sujeto de seguimiento permanente. Desde la asistencia técnica, uno de los desafíos es gozar de sistemas de información robustos y que sean de control general, lo cual requiere de una asignación de recursos que logre soportar dicha intención y a su vez, permita un cruce permanente de la información suministrada con la que proporciona el DANE para garantizar veracidad, calidad y confiabilidad en los datos suministrados sobre la población informal.

Sumado a ello, es apremiante el desarrollo de un sistema de información con interoperabilidad, el cual debería estar preferiblemente en red, para que se una al SIECI y a otras entidades como la Unidad de víctimas, el ICBF, las alcaldías y gobernaciones, el Departamento Nacional de Planeación, la Banca de las Oportunidades, el Instituto para la Economía Social, los ministerios de Trabajo, Comercio, Industria y Turismo, de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, etc. Esto posibilitaría tener información veraz y en tiempo real sobre los programas y los proyectos que se pueden articular entre el Gobierno Nacional y local, y a su vez permitiría saber a qué tipo de programas se ha vinculado la población informal, llevando así un registro efectivo que sirva de insumo para el diseño, el rediseño, el seguimiento, el establecimiento de indicadores y la articulación institucional, en función de la población emprendedora de carácter informal y los pertenecientes a micronegocios en el país. Lo anterior acompañado por la construcción de un instrumento para determinar el grado de vulnerabilidad de la población informal por subsistencia en el espacio público, que permita priorizar y focalizar la atención integral a través de los planes, programas, proyectos y recursos asignados

Finalmente, para el caso de Artesanías de Colombia, y en correspondencia con lo mencionado previamente, se sugiere la realización de un registro único artesanal que fortalezca el esquema actual de artesanos, que facilite la llegada a entidades de carácter público y privado, articule a su vez este sector económico con los demás que proveen recursos a nivel nacional, sin perder de vista el componente

de la conectividad, tanto entre los sectores económicos participantes como entre estos y la población que desee conectarse con las prácticas productivas ofrecidas.

Otro de los grandes retos, como ya se mencionó y que requiere atención especial en próximas implementaciones, está asociado al componente de la conectividad, la cual debe ser vista desde varios ejes: en primer lugar, resulta imperante propiciar espacios de conexión entre los centros y las periferias del país, ya que las ciudades principales tienen mayor posibilidad de emprender estrategias de mitigación de las ventas en sitio al descubierto dado el presupuesto otorgado, el alcance de las entidades y la disposición para la organización con la que se cuenta, mientras que los municipios periféricos tienen un alcance reducido del impacto de las propuestas que se vienen desarrollando, de allí que resulte necesario seguir trabajando en conectar al país en una apuesta conjunta por atender a los emprendedores ‘de a pie’ y también a todos aquellos micronegocios que requieren de un acompañamiento efectivo por parte de las entidades públicas y privadas; esto redundará indudablemente en una mejora económica con incidencia efectiva en todos los colombianos y una sostenibilidad de todos los sectores económicos, ya que al presentarse una interconexión entre estos, se le otorgará un papel protagónico a todas y cada una de las actividades presentes en las cadenas de producción económica del país

Dentro de los grandes ejes vinculados a este componente está el de la falta de infraestructura, en el cual, dado el carácter globalizador que tiene la economía actualmente, se hace uso de un abanico de herramientas para la información y la comunicación de los ciudadanos, las cuales no están llegando de forma efectiva a toda la población, sobretodo a los espacios rurales, ya que las características del paisaje colombiano dificultan la conexión de todo el país a través de redes, lo cual repercute en el desconocimiento de las alternativas que brinda el gobierno nacional tendientes a la reactivación económica y su lucha por la dignificación del trabajo. El reto está en poder brindar acceso efectivo a plataformas que promuevan la bancarización de la población (lo cual evitaría el hacer uso de la figura del intermediario financiero), en las que se puedan realizar transacciones en línea sin tener que acudir a las sucursales físicas y con la seguridad de que la información suministrada en términos de datos personales y los montos albergados se encuentran en total confidencialidad, para lo cual es indispensable una conexión a internet estable y con cobertura nacional.

El reto de la conectividad también se extiende a los procesos de formación que se brindan a la comunidad, ya que al no tener al alcance el suministro de internet, no se puede acceder a programas de educación virtual, dada la escases de garantías para dar continuidad al proceso y el desconocimiento de las herramientas que tienen dentro de una plataforma de formación, lo cual vincula, a su vez, la necesidad de proveer a la comunidad de información cargada de veracidad, de fácil comprensión y de interacción permanente, de la mano de tutores pedagógicos que les permitan acceder a los programas ofertados, en un modelo alternativo y flexible, sustentado en el enfoque por competencias, lo cual permitirá hacer una

construcción activa de conocimiento con un propósito continuo y sin perder de vista la educación de calidad con proyección social.

Respecto al espacio público, se hizo necesario estudiar y comprender el problema como una serie de dinámicas emergentes relacionadas entre sí, que engloban múltiples ámbitos a cargo de las diferentes entidades gubernamentales. Entre estas dinámicas se encuentra la exclusión e inequidad, las cuales surgen por cruces socioeconómicos, reflejados en el alto porcentaje de informalidad e “invasión del espacio público”, evidenciado en los siguientes efectos generales:

- Invasión del espacio público en mayor proporción sobre las franjas de circulación peatonal.
- Obstrucción para los habitantes con movilidad reducida y barreras en el espacio público.
- Incumplimiento de los lineamientos del ordenamiento territorial.
- Inseguridad. Reflejado en Camuflaje de negocios ilícitos, microtráfico, contrabando, piratería etc., aumento de la violencia y segregación espacial por pandillas y mafias.
- Competencia desleal, deterioro del comercio formal de quienes podrían otorgar oportunidades para la formalización y expansión de economías ilícitas.
- Aprovechamiento económico indebido y recursos para particulares.
- Condiciones sanitarias deficientes, daño y aumento del deterioro ambiental.
- Alimentos contaminados, dado por desconocimiento de manipulación de alimentos, porque los espacios invadidos no están diseñados para ello, por lo tanto, no es posible acceder a los servicios públicos necesarios y en algunos casos se presenta una mala calidad del aire.
- Contaminación por basuras, vectores, ambientes propicios para la proliferación de bacterias y virus y, de otro lado, conformación de mafias.
- Condiciones laborales inadecuadas y precarización del trabajo.
- Explotación de población vulnerable (pobreza, desplazados, migrantes). Se evidencia un alto porcentaje de la población que no está vinculada a los sistemas de seguridad social.
- Contaminación de publicidad exterior visual.
- Contaminación auditiva.
- Promoción y permisividad de negocios ilícitos.
- Mafias del espacio público.
- Apropiación y comercialización ilegal del espacio público, creación de fronteras invisibles y territorialización de zonas invadidas.

- Extorsión y violencia física y psicológica a poblaciones vulnerables.
- Desconocimiento de la propiedad municipal por falta de inventarios y saneamiento de estos y detrimento patrimonial.

Para entrar en las relaciones socioeconómicas y las de la invasión del espacio público, fue importante resaltar que el problema no se ha logrado abordar y mitigar de forma satisfactoria con los tratamientos establecidos por la ley y las acciones adelantadas, dado que a pesar de los esfuerzos no se atienden las dinámicas reales complejas de manera articulada e integral. Es de anotar que el problema se incrementó de forma exponencial debido a la crisis socioeconómica derivada de la pandemia del Covid-19, lo que demandó una atención inmediata para la reactivación económica y el fomento del crecimiento colectivo social de esta población.

Se entendió el problema y la incidencia que ejercen grandes empresas beneficiaras de la invasión del espacio público, dado que adquieren ganancias monetarias por la venta tercerizada de sus productos (los que se comercializan en el espacio público), sin verse obligadas a asumir cargas prestacionales e impuestos, como tampoco la responsabilidad extendida al productor por la disposición final de sus empaques o la obstrucción tanto del flujo vehicular como peatonal y la invasión del espacio público para un lucro privado al promocionar sus productos y marcas. Se sumó al problema la insostenibilidad de proyectos y programas por su falta de continuidad ante los cambios de administración gubernamental y cambios en los planes de ejecución.

Dada esta complejidad expuesta, se sigue evidenciando un alto número de ventas informales, a las que acuden muchos de los emprendedores 'de a pie' para solventar su subsistencia; al respecto, se encuentran una serie de retos a desarrollar para garantizar su recuperación y sostenibilidad. En primer lugar se debe dar continuidad al acompañamiento integral a la población vulnerable, posibilitando su inclusión productiva a través de la aplicación de los instrumentos, los planes de regularización y la vinculación al empleo formal, dado que pese al trabajo realizado con el piloto a través del Laboratorio Social, se evidencia un alto número de ventas informales, las cuales permanecen a causa de la falta de oportunidades de empleo y la naturalización de la ilegalidad dentro del espacio público, lo cual repercute en los niveles de pobreza de las ciudades. Es de suma urgencia superar las dificultades institucionales para el financiamiento, asistencia técnica, gestión, información y control del espacio público; precisar los conceptos y normas asociadas con el espacio público; fortalecer las entidades territoriales para la aplicación de los instrumentos para planear, ordenar y diseñar el espacio público y conciliar los intereses públicos y privados en el uso de las áreas destinadas a espacio público, con base en los ejes problemáticos expuestos en el Conpes 3718 de 2012 que aún no se logran superar. Es necesario, entonces, darle continuidad al acompañamiento integral a la población en condición de vulnerabilidad y lograr depurar todas las acciones ilícitas sobre el espacio público que impiden la atención prioritaria que demanda la población en condición de

vulnerabilidad para así posibilitar su inclusión productiva. Sin embargo, con el trabajo realizado en el piloto, a través del Laboratorio social, se logra construir la línea base que demanda la continuidad de la implementación del modelo.

Es necesario asociar a este reto el hecho de generar una comprensión clara de lo que representa la “confianza legítima”, ya que no puede darse por hecho que al disponer de un rubro para entregarle al vendedor informal se está dando solución a la problemática; contrario a ello, al no tener un seguimiento claro de la población a la que el Estado ha de entregarle una oferta del mínimo vital, se puede caer en un gasto considerable de recursos, sin mitigar la problemática de forma estructural.

En ese orden de ideas, se debe propender por la continuidad de un modelo que consolide la ruta hacia el fortalecimiento de los emprendimientos, las posibilidades de financiación de los mismos, la articulación entre entidades para la satisfacción de las necesidades de la población vulnerable, la promoción de la asociatividad y sobre todo, una correcta focalización de esta población, para dimensionar la problemática de las ventas informales a cielo abierto y a su vez, dirigir de forma priorizada los programas de acompañamiento y asistencia técnica que han de conducir a la recuperación del espacio público en las ciudades del país, partiendo de la equidad en las políticas implementadas.

De otro lado, y atendiendo directamente a la recuperación y sostenibilidad del espacio público como derecho de todos los ciudadanos, es necesario garantizar un óptimo cumplimiento de la política pública, sustentado en el marco legal vigente a la fecha, de forma tal que se realice un diagnóstico para abarcar las necesidades tanto del espacio público como de los vendedores informales. No es desconocido que, según la OMS, el mínimo por habitante es de 15 metros cuadrados de espacio público por habitante y en Colombia ninguna ciudad llega a esa cifra. El promedio es de 4,42 metros cuadrados, lo cual deja en evidencia la invasión considerable de espacio y la necesidad de continuar con el reto de asumir que el derecho al trabajo se debe armonizar con el espacio público, de allí que se dé continuidad al modelo de atención que permea todas las aristas. Si bien no es desconocido que la base es incipiente, la debilidad institucional es evidente, la falta de recursos es considerable, al igual que el control urbano y la poca conciencia ciudadana, aunque no significa la inexistencia de avances en términos del ajuste de las estructuras institucionales, los planes de ordenamiento territorial, los planes maestros de espacio público y los marcos regulatorios de aprovechamiento económico, de modo que resulta imperante darle continuidad al acompañamiento realizado a las ciudades sin perder de vista la participación activa de la población y la promoción de la corresponsabilidad, como forma de comprometerse con la cohesión social que resulta tan necesaria en el país.

Seguido de esto, resulta necesario mantener la apuesta por la entrega de polígonos, los cuales logran sustentar la actividad de los emprendedores y justifican la posibilidad de reubicar a la población en condición de vulnerabilidad, para ello se debe continuar con el trabajo mancomunado entre entidades y entes

de poder ejecutivo local y nacional, a modo de ajustar la información por ciudad (manteniéndose actualizada) y emprender procesos de intervención urbana con apoyo de toda la población, en la que se propenda por el disfrute y la dignidad de todos los sujetos. Algunos ejemplos de esta lógica propuesta son la ciudad de Barranquilla, en donde se va a llevar a cabo la construcción de otro Malecón para darle atención integral a los 1200 vendedores informales, bajo la estrategia de desarrollo de la ciudad, entendida como ruta turística, gastronómica y artesanal dentro del centro histórico; así mismo, está Cúcuta, en la que bajo el liderazgo de la Alcaldía, los vendedores informales se han venido organizando para ofrecer variedad de servicios sin alterar el espacio público; no obstante, lo anterior requiere de un compromiso permanente que se vea reflejado en el acompañamiento y el seguimiento oportuno de todos los entes presentes en esta reorganización.

Para la consecución de tal fin, también es imperante la actualización de los instrumentos de planeación y la asesoría a las ciudades para desarrollar dicha función, ya que a la fecha se presentan algunas que no tienen la información actualizada sobre sus bienes inmuebles públicos y fiscales, en unas se desconoce, está desactualizada o no saneada técnica y jurídicamente, por lo que no es posible expedir la certificación de los predios o espacios públicos a intervenir o recuperar, (lo cual podría hacer que se incurra en peculado), tampoco se cuenta con mobiliarios adecuados dignamente, lo cual puede ser solventado con el acompañamiento, técnico, jurídico y social. Varios aspectos se podrían atender con la realización de los workshop como herramienta que promueva la gestión y la capacidad de las instituciones municipales o distritales para dimensionar la complejidad de las problemáticas y que permitan el desarrollo, a su vez, de estrategias de talleres conductuales bajo el concepto de economía comportamental. De allí que aparezca como un reto la actualización de los catastros y la conciencia de crear un inventario de los predios públicos para su uso y aprovechamiento, además de atender a la incorporación de bienes baldíos, cascos históricos y zonas legalizadas donde exista potencial comercial y sean aptos bajo los lineamientos de las autoridades urbanísticas, para desarrollar proyectos urbanos aplicando el urbanismo táctico propuesto y así conseguir la atención de la población informal en condición de vulnerabilidad. Acompañado de lo anterior, se realizó una propuesta de términos de referencia en la convocatoria a universidades y/o sociedades profesionales, para el diseño e implementación de soluciones arquitectónicas temporales, bajo el concepto de “empatía urbana”, donde los habitantes del entorno, junto con los vendedores informales en condición de vulnerabilidad ya focalizados, participan activamente en la transición de lo informal hacia la vía de la formalidad, al interior del espacio público en los centros urbanos focalizados, teniendo en cuenta el marco regulatorio vigente, las tipologías de áreas (turísticas, centros históricos, ambientes de estaciones en los sistemas de transporte masivo) y las especificidades de las regiones. En ese sentido, la Sociedad Colombiana de Arquitectos manifestó su voluntad de ser aliado estratégico de las ciudades que decidieran adelantar retos o concursos para encontrar soluciones urbano-arquitectónicas en cada uno de los polígonos intervenidos, además de contribuir

en la construcción de prototipos de intervención que se configuren en proyectos y puedan ser desarrollados a través de Planeación Nacional, bajo recursos de regalías en la figura de “proyecto tipo”, definiendo actividades de acuerdo con cada entidad gestora del espacio público y generando a su vez un seguimiento financiero, jurídico, social, técnico y tecnológico, asociado de forma ineludible con la sostenibilidad del espacio público en cuestión, en el que a través del desarrollo de un marco regulatorio de aprovechamiento económico y sus instrumentos, todos se vinculan; ya sea a partir de cooperativas o responsabilidad social empresarial, para garantizar espacios públicos de calidad.

En cuanto al ejercicio de caracterización, focalización y perfilamiento, también se hacen evidentes ciertos retos que pueden contribuir a la optimización de las intencionalidades del *Laboratorio Social para la Inclusión Productiva*. Primero, resulta relevante propender por una asignación de recursos un poco más amplia, la cual pueda solventar acciones como, por ejemplo, aquellas asociadas a la aplicación del índice de vulnerabilidad, la carnetización (como herramienta de identificación y registro dispuesta por la Ley 1988 de 2019), la construcción de programas de acompañamiento a la población informal desde todas sus aristas, además del robustecimiento de las bases de datos (a modo de evitar la heterogeneidad y la dispersión de la información) y la actualización de la información técnica, acompañada de la incorporación de términos de referencia, los cuales potenciarían las acciones a implementar en el ejercicio de inclusión productiva.

Así mismo, es determinante generar una ruta de seguimiento a los vendedores informales, a modo de hacer una revisión permanente de su marcación dentro del sistema; queda como un reto de las entidades participantes el hecho de ofertar los beneficios que pretenden ser orientados a los emprendedores informales, entiéndase por esto incentivos económicos, empleos, programas y proyectos, de forma tal que se genere un aprovechamiento óptimo de las oportunidades difundidas y, a su vez, una validación del proceso que viene generándose con los vendedores informales a cielo abierto. Lo anterior posibilita un mayor control del presupuesto y una validación del proceso emprendido como forma de garantizar continuidad en la ruta de atención y tener claridades respecto a la cantidad de población beneficiada y aquella que hace falta por atender en términos de política pública.

De otro lado, y si bien se cuenta con los indicadores proporcionados por el DANE desde la encuesta de micronegocios en la que se indaga por el lugar donde se desarrolla la actividad económica, con el fin de caracterizar las unidades económicas, y el conteo nacional de las mismas (entre ellas los puestos móviles); se plantea como reto la realización de la caracterización de vendedores informales en las ciudades, con ayuda de la Vicepresidencia de la República y apelando al suministro de los mapas de calor proporcionados por el DANE (ya que las ciudades no tiene mapeado el tema de informalidad con detalle) en las que se cuente con información verás para uso de todas las entidades involucradas, además de

establecer vínculos entre ciudades y regiones del país, lo cual puede generar un trabajo articulado y basado en las necesidades productivas de la población. Esta intencionalidad reforzaría la información proporcionada por el SIECI y el EMICRON y al mismo tiempo, proporcionaría una única fuente de datos para emprender procesos de intervención sobre la población en términos de formalización, pago de impuestos, uso de plataformas TIC y seguimiento directo al vendedor junto con su núcleo familiar (Información que por Habeas Data no pudo ser compartida entre entidades).

Se sugiere que este censo cuente con un sistema de información en línea y de fácil acceso, que contribuya a la caracterización de la población, ya que con ello se puede lograr un manejo eficiente del proceso de reubicación económica de la población tanto en su actividad productiva, como en términos de ubicación dentro de un polígono urbano determinado, junto con la adjudicación de mobiliario dentro del espacio público o definitivo como en un bien fiscal, sin perder de vista sus derechos y los de todos los ciudadanos. Esto significa una actualización permanente de la información en términos de la caracterización del espacio y de la población para dimensionar de forma holística la problemática de informalidad.

Finalmente, uno de los grandes retos en términos de focalización y perfilamiento ha de ser el de dar continuidad a los planes de atención con ofertas preferentes en todas las dimensiones, para vincular en términos de formación empresarial y laboral a los vendedores informales y por subsistencia, en función de sus necesidades y sin perder de vista las palancas de reactivación presupuestadas, lo cual trae consigo la necesidad de disponer de mentores y practicantes que acompañen el proceso de los emprendedores, faciliten su construcción activa de conocimiento y estén dispuestos a resolver aquellas inquietudes que conduzcan a la reducción de la deserción en la creación de emprendimientos, que conlleven a una formalidad económica y digna en el territorio nacional.

Para conseguir muchos de los fines propuestos en este apartado, resulta fundamental atender los desafíos que se suman para los gobiernos locales, de un lado la sensibilización de las 23 ciudades en las que más se presenta la informalidad económica y a sus gabinetes sobre la importancia de establecer contratos de planta con el personal de acompañamiento a la propuesta, dado que la constante rotación de trabajadores (con contratos por prestación de servicios en su mayoría) conduce a una pérdida de la memoria institucional y con ello resulta evidente un letargo en la consecución de resultados previstos en cada uno de los frentes de trabajo entre entidades y entre estas y la población en condición de vulnerabilidad. De otro lado, se hace visible el reto de gestionar, a partir de la conciencia social de los municipios, un fondo especial para emprendimientos por subsistencia, en los que se logre la ejecución de programas que tengan como epicentro a la población vulnerable y que se viabilice la intervención a la misma sin que se vea amenazado su ingreso vital para la subsistencia. En estos planes de atención integral se resalta el avance que ha tenido Bogotá aunque aún falta, mientras que en otras ciudades no se evidencia el mismo nivel de

avance que en la capital, se requiere un mayor esfuerzo en todas las ciudades pero en mayor medida en las ciudades de la periferia del país, de allí también la necesaria implementación de una política pública que establezca claramente con qué entidades se va a realizar la intervención y que recursos deben aportar los municipios para el desarrollo del trabajo propuesto.

Otra de las lecciones aprendidas que debe transformarse en reto es el uso de la “confianza legítima”, la cual no puede reducirse a otorgarle dinero a la población para que salga del espacio público (lo cual resulta indebido a ojos de los entes de control), sino que debe tener como principio real reconocerle sus derechos a los vendedores informales, retribuyendo su trabajo informal con una oferta laboral con todas las garantías, para que ellos puedan gozar del mínimo vital y así puedan ser reubicados económicamente. Es necesario no perder de vista que pese a la naturalización de la ocupación indebida del espacio público por vendedores en condición de subsistencia, este uso es constitucionalmente ilegal.

En términos de alianzas entre entidades resulta provechoso mantener los vínculos de trabajo articulado entre los Centros Progresá, que es la unidad académica de UNIMINUTO que facilita las oportunidades de empleabilidad, emprendimiento y educación con las diferentes entidades a nivel departamental, para conocer la oferta de servicios que se tienen en el ecosistema y así hacer más amigable la oferta que se socializa con los emprendedores de los micronegocios, atendiendo a su vez a la consecución de más interacciones con entes de carácter público y privado, sensibilizando sobre el impacto que tienen las acciones de cada ente sobre la problemática atender y valorando a su vez la fuerza del trabajo unificado en proyectos comunes.

En ese mismo orden de ideas y atendiendo al Decreto 801, resulta imperativo fortalecer el factor asociado a la empleabilidad, y es allí en el que entidades como el Servicio Público de Empleo y el Ministerio de Trabajo deben proporcionar una oferta de empleos para la población vulnerable y sus familias (así como se tiene con las víctimas del conflicto armado), de acuerdo con su nivel de formación y sus aptitudes para el trabajo, lo cual pueda fortalecer la voluntad de ingreso a la formalidad; de ese mismo modo, es necesario validar la posibilidad de vincular dentro de las prácticas de inserción económica que se vienen implementando a la Banca de las Oportunidades y a Bancoldex, como entes facilitadores de los emprendimientos de los colombianos.

El factor de financiación tiene como reto seguir trabajando en la flexibilización de créditos, en cuanto a comportamiento financiero del solicitante y en la gestión para la prevención de riesgos dispuestos para la población en condición de vulnerabilidad, ya que representa una gran limitación el hecho de no contar con soporte económico para gozar de la adjudicación de un crédito, dado el nulo historial crediticio, los reportes ante centrales de riesgo o el inexistente colchón financiero; de allí que resulte fundamental continuar trabajando con instituciones como Daviplata, MiBanco y Bancolombia, con el fin de flexibilizar las dinámicas de intercambio económico de la población en la que se generen préstamos

pequeños, para mayor sostenibilidad y escalabilidad, y, a su vez, se asegure con el acompañamiento psicosocial y la inclusión con educación financiera la bancarización, al igual que el fortalecimiento de los micronegocios, respaldados las dinámicas de crédito y ahorro, fomentando una mayor conciencia sobre el manejo del dinero en el escenario cotidiano, donde se muestren las bondades de la bancarización, se supere la problemática del gota a gota, como prestamista que impide el crecimiento de los negocios emprendidos, y se haga uso de las TICS y de las herramientas financieras disponibles que reduzcan el efectivo. Esto también propende por la generación de apoyo al capital de trabajo, lo cual conduce al fomento de la comercialización, la regulación de los ingresos, la agilización y la facilidad en pagos, cobros y transferencias electrónicas.

De otro lado, resulta como un reto el gestionar con actores estratégicos la consecución de productos a la medida, para el acceso a la financiación de la población informal por subsistencia en el espacio público, a fin de fortalecer los emprendimientos. Esto acompañado de la financiación con capital semilla para la etapa de crecimiento inicial y/o fortalecimiento de las unidades productivas de los emprendedores por subsistencia, las cuales permitan impulsar su crecimiento y acceder a la ruta de la formalización del emprendimiento, promoviendo a su vez una oferta integral de servicios con valor agregado, relacionadas con capacitación, asesoría empresarial, asistencia técnica, acompañamiento psicosocial y esquemas de gestión, entre otros, para finalmente fortalecer la relación inversionista-emprendedor, conducente al buen desarrollo de los procesos de inversión, lo cual genera una cultura en la que se concientiza al emprendedor para que una vez es beneficiado con los recursos debe responsabilizarse necesariamente de hacer crecer la inversión.

En ese sentido, el desafío propuesto es que se contemple la asignación de capital semilla y capital trabajo, en el que se cumpla con la figura que tiene el Fondo Emprender, pero dirigido a la población vulnerable, con apoyo de entidades como el DPS, el mismo Ministerio de Comercio y otras entidades que están en los Conpes, lo que permite gestionar a su vez la unificación de criterios para el acceso a financiación de emprendimientos por subsistencia y la creación de herramientas que faciliten su accesibilidad. Lo anterior precisa un trabajo constante con el sector financiero, el cual permita romper con la estigmatización que se tiene hacia el emprendimiento informal (asumido como no sostenible) y así, propender por una estabilidad económica de los emprendedores, la cual les permitirá salir de los niveles altos de riesgo y reunir paulatinamente las condiciones para acceder con mayor facilidad a la oferta financiera presente en el país.

De ese mismo modo, resulta relevante seguir atendiendo a esa flexibilización señalada anteriormente no solo en el emprendedor como individuo, sino también con la población en condición de vulnerabilidad que se organiza en cooperativas, ya que pese a las dificultades de acceso a capital, cuentan con la estructura de un colectivo que proyecta acciones que conducen a la formalidad y la inserción económica buscada. Estas asociaciones de vendedores requieren el mismo

acompañamiento personalizado a nivel técnico y psicosocial, y las mismas garantías que se ofrecen al emprendedor por subsistencia dentro de la ruta de atención que se ha venido formulando, lo cual precisa un mejoramiento en la intervención de las entidades sobre la población beneficiaria de la iniciativa.

Otro de los grandes retos en materia de asociatividad es superar las dificultades en el acceso a capital de trabajo y capital semilla, para el apalancamiento de proyectos productivos y el fortalecimiento de las organizaciones solidarias, acompañado de la sostenibilidad de las unidades productivas de los asociados, al igual que la desinformación en materia de trámites, procesos y beneficios en temas pensionales, de desarrollo de infraestructura tecnológica y el uso de plataformas TIC, asociados a la formalización de la organización. En otra arista, resulta relevante fortalecer los procesos de sensibilización, capacitación y apropiación de los conceptos, asociados a la normatividad de la economía solidaria, y de este modo, lograr el empoderamiento individual de todos los sujetos, para que de forma asociada, asuman la responsabilidad sobre su empresa cooperativa, demanden claridades en función del marco normativo vigente y promuevan la competitividad del sector solidario.

Es de resaltar el apoyo que suministró la Corporación Minuto de Dios, a través del Fondo Rafael García Herreros¹ en la implementación de este proyecto, ya que desde el ámbito de la solidaridad también se logra conectar con la población y generar una voluntad de acción sobre la mitigación de la informalidad y la reactivación de los micronegocios posterior a la pandemia Covid 19.

En síntesis, las consideraciones descritas en este apartado conducen a la afirmación general de que el *Laboratorio Social para la Inclusión Productiva*, liderado por la Vicepresidencia de la República, debe seguir acompañando a los emprendedores ‘de a pie’ y a los micronegocios que se han venido reactivando, para fortalecer el compromiso con la equidad, el crecimiento económico y la justicia social en todas las ciudades donde se evidencia la problemática de la informalidad y la dificultad en el acceso a recursos para la subsistencia, es decir, en un país de oportunidades como lo es Colombia. En ese sentido, la invitación es a continuar el seguimiento a las políticas implementadas en las ciudades piloto y brindar orientación a aquellas ciudades que recién se suman con la política pública al proyecto de hacer de nuestro país un espacio digno para todos sus habitantes.

1 El Fondo Rafael García Herreros es un fondo de financiación social alimentado por fuentes propias de El Minuto de Dios, externas, públicas y privadas, este en la capacidad de ofrecer un producto de financiación a los emprendedores informales y al micronegocio, servicios que pueden estar enmarcado en un crédito y/o capital semilla con condiciones blandas en tasa de interés, un período de gracia de ser posible, unas garantías simples y no costosas, y un plazo que combine un servicio a la deuda pertinente, articulado a un programa de acompañamiento y de asistencia técnica para los propietarios y sus negocios.

Capítulo 5

Conclusiones





Siendo el *Laboratorio Social de Inclusión Productiva* la estrategia del Gobierno Nacional que consolida acciones agrupa necesidades y analiza de manera integral el problema de desaceleración económica que sufrió el país gracias al confinamiento por la llegada de la pandemia por Covid-19, se presentan a continuación las principales conclusiones que sobresalen en el ejercicio de sistematización de lecciones aprendidas.

Con el liderazgo de la Dra. Martha Lucía Ramírez, vicepresidente de la República de Colombia, el *Laboratorio* consolidó alianzas entre más de 30 instituciones públicas, privadas, de cooperación internacional y entes territoriales que se encontraban en 11 ciudades seleccionadas para hacer el piloto del programa, desarrollando sus funciones misionales y aportando en la generación de cambios positivos, de progreso y de prosperidad en las comunidades y territorios.

El impacto de las acciones realizadas por todas las instituciones vinculadas al *Laboratorio* podría llegar a más de 5,9 millones de micronegocios en el país, ya que según la Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) realizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en 2019, aportan al 46,2% de empleos en Colombia. Es de anotar que estos negocios han sido constituidos porque sus propietarios no tienen otra fuente de ingresos y deben subsistir con los ingresos que reciben en su día a día, significando esto un alto riesgo, pues el día que no desarrollan sus actividades productivas no pueden alimentarse ni pagar una vivienda digna para ellos y sus familias.

Las ideas expresadas en las siguientes páginas se agrupan según los capítulos anteriores y sintetizan brevemente los puntos más relevantes identificados en el trabajo de sistematización de lecciones aprendidas, en cada una de sus mesas de trabajo, en la revisión de instrumentos de captura de información con los funcionarios y actores vinculados a las entidades que hacen parte del *Laboratorio* y en el análisis de más de 30 narrativas con preguntas orientadoras, lo cual permitió construir ideas que concluyen el ejercicio desde el **propósito, el problema y la posibilidad**.

En cada una de las ideas desarrolladas como conclusión del ejercicio de sistematización de lecciones aprendidas se identificará en primer lugar el propósito, esta premisa resalta la importancia de alguna idea desarrollada en el documento y volverá a referirse como eje conductual de la conclusión, permitirá traer nuevamente aspectos claves que se mencionan en los anteriores capítulos del documento y será el inicio de un análisis más profundo o detallado que cerrará cabos y validará el conocimiento generado al unirlo con el problema encontrado.

El problema es la segunda premisa en la idea desarrollada como conclusión del ejercicio de sistematización de lecciones aprendidas del *Laboratorio*, la cual permitirá reconocer la situación presentada desde diferentes enfoques, para conectarla con las posibilidades o alternativas de solución que se plantean.

Las alternativas se expresan como posibles caminos que se pudieron tomar en el desarrollo de las acciones identificadas como lecciones aprendidas y los escenarios que se plantean para cada conclusión pueden considerarse para futuras implementaciones de la estrategia; sin embargo, se debe tener en cuenta el contexto y los sectores productivos que se hayan priorizado.

Contexto y teoría de cambio

El 6 de marzo de 2020, cuando el Ministerio de Salud confirmó el primer caso de Covid-19 en Colombia se aumentaron las medidas de prevención en el país para disminuir las posibilidades de contagio en la población, y con ello llegaron las restricciones que desencadenaron una serie de consecuencias, entre ellas, el riesgo en que entró la economía del país.

La agilidad con que crecían los contagios obligaba también a ser muy ágiles en la implementación de estrategias para evitar un problema económico y social que afectara las familias más necesitadas, las cuales vivían de un sustento diario y requerían salir a comercializar los productos que ya tenían comprados, para poder suplir sus necesidades básicas. Se organizan reuniones periódicas constantes en cada una de las ciudades y se identifica que el principal problema en cada ciudad es la baja capacidad de focalizar y priorizar los sectores que se debían atender primero, porque se carece de información actual de caracterización de los micronegocios y falta conocimiento de las capacidades que tienen los propietarios para enfrentar una crisis como esta. Ante este problema, el DANE como aliado estratégico vincula datos arrojados desde la GEIH – Gran Encuesta Integrada de Hogares, y la EMICRON – Encuesta de Micronegocios que contenía algunas posibilidades de análisis por ciudad, lo que permitió tener una guía en la priorización y poderlo ajustar con los planes de desarrollo en cada ciudad. Seguido, se trata de hacer fluir las bases de datos no anonimizados de posibles beneficiados para vincularlos al Laboratorio, pero el reto que no se logró resolver dado que las políticas de tratamiento de datos no facilitan el flujo de información entre entidades con datos sensibles de contacto.

En el inicio de la implementación del *Laboratorio* hubiera sido ideal lograr el montaje de todo un proceso de planeación estratégica, identificando con claridad la situación inicial de los micronegocios y los cambios deseados; sin embargo, pese a que se tomó como línea base la EMICRON no se establecieron los cambios en la situación ideal que se esperaba, dado que la velocidad con la que se requería poner en marcha la estrategia no permitía estos planteamientos; así las cosas, no quedaron planteados los cambios por línea sino desde lo que cada entidad entendiera y tuviera capacidad de cumplir desde su razón de ser.

A pesar de lo anterior, se logró identificar desde las mesas de trabajo, en el proceso de sistematización de experiencias, que el principal cambio esperado por las entidades vinculadas en el *Laboratorio* era generar una estrategia integral de formalización para que los emprendedores ‘de a pie’ puedan dignificar su trabajo y al tiempo aumentar sus capacidades para que penetren en mercados locales una vez finaliza el confinamiento por la pandemia. Esto funcionó en dos etapas, una de re-activación una vez finaliza el confinamiento y, otra de fortalecimiento cuando se eliminan completamente las restricciones y se da paso a la llamada nueva normalidad.

En el momento de conformar las alianzas, fue necesario un modelo de gobernanza que, por la agilidad con que se debía implementar la solución por el impacto de la pandemia del COVID 19, no se alcanzó a construir de forma planeada con una articulación interinstitucional a nivel nacional y local, donde cada entidad lograra tener claro en qué momento entra con sus servicios de apoyo y cómo los ofrece para aportar a los cambios esperados. En la implementación del *Laboratorio* fue necesaria la voluntad de acción de cada una de las entidades que participaron por línea, su vinculación en los procesos y las tareas para cada responsable debía estar en función de la focalización para incrementar el impacto en el desarrollo del laboratorio, especialmente para el acompañamiento de los micronegocios; allí fue importante la definición de las palancas de reactivación, pues junto con el diagnóstico, se identificaron las debilidades que contenía cada sector productivo y se conectaron las entidades que llenaban estos vacíos ayudando a que el trabajo fuera focalizado.

No obstante, se evidenciaron dificultades de articulación entre las entidades territoriales con las entidades nacionales, esto no solo ocurre en el desarrollo de este tipo de programas, sino también en muchas otras esferas, iniciando por las prioridades y los objetivos que define cada gobierno de acuerdo con su política de gobernabilidad y terminando por los procesos administrativos que van en función de mostrar resultados de sus propias gestiones. Ante esto, sobresale la gestión colaborativa de las entidades territoriales que se suman a las iniciativas del gobierno nacional, en las ciudades se identifica mayor voluntad política de sumarse a estrategias nacionales desde lo local, lo que permite avances importantes porque encuentran de alguna manera los instrumentos adecuados para hacerlo.

Las lecciones aprendidas se desprenden de acciones que se planean con un propósito y como resultado se obtiene otro que no es el esperado, este resultado puede afectar o beneficiar el desarrollo de las actividades y afecta de manera directa la posibilidad de alcanzar el cambio deseado. En el *Laboratorio Social de Inclusión Productiva* surgieron muchas acciones de este tipo por las siguientes razones:

- La solución se debía implementar rápidamente, pero no había tiempo de planear y probar en un ambiente controlado antes de realizar las intervenciones en el escenario real.

- Al inicio de la implementación los indicadores no estaban completamente definidos.
- Se careció de una hoja de ruta que permitiera comprender a cada entidad que se iba vinculando durante el proceso su modo de operar y lo que podía aportar en cada línea de trabajo.
- La focalización por ciudad fue un proceso complejo que demoró mucho tiempo, se completaron un número de reuniones superior al que se había planeado.
- Los profesionales que ponían a disposición las instituciones aliadas contaban con una amplia trayectoria, lo cual permitía traer de otras experiencias, proyectos o programas exitosos para mejorar el impacto en algunas acciones.
- La rápida respuesta de las entidades frente a la modificación de procesos incurrió en mayor disposición de recursos para implementar cada línea de trabajo.

De esta manera, se presentan a continuación las lecciones aprendidas bajo una lógica de cuellos de botella, donde se mencionan las premisas que afectaron el impacto, las soluciones exitosas adoptadas, las premisas que fueron traídas desde otros programas y mejoraron el impacto y, por último, las experiencias clave sin las cuales el *Laboratorio* no podría implementarse de manera efectiva.

Cuellos de botella

El *Laboratorio* contaba con una gran cantidad de actividades que requerían el uso de las nuevas tecnologías, conexión a internet y poder tener acceso a diferentes fuentes de información que para los propietarios de micronegocios era algo nuevo. Algunos logran efectivamente una transformación digital, inclusive en sus propios modelos de negocio, y se transforman gracias a capacidades que venían desarrollando por programas de formación y financiación, pero otros que de manera inesperada lo tuvieron que hacer no lograron conectar con servicios de apoyo que fortalecieran este componente; por lo tanto, desde el acompañamiento tuvieron dificultades. Se lograron realizar en algunas ciudades ferias financieras y de servicios apoyadas con actividades presenciales para motivar su reactivación, pero en el mismo confinamiento fue muy difícil vincularlos y contactarlos para poderlos integrar a los diferentes procesos.

El confinamiento por pandemia Covid-19 dejó en evidencia que aún el país no está conectado, la brecha digital es uno de los desafíos más grandes que se enfrentan y el Laboratorio sufrió esta desigualdad al encontrar que los propietarios de micronegocios de algunas regiones eran incapaces de transformarse debido al limitado acceso a redes 3G y superiores. En zonas rurales donde los alimentos perecederos se perdían y se requerían medios de comunicación rápidos y efectivos fue imposible lograr esta transformación. Sin embargo, en las regiones donde sí había conectividad,

MinTic incorporó iniciativas como “Misión TIC” que capacitó a los propietarios en programación de software para comercializar sus productos, ayudados por “Vende en línea”, con la adaptación de sus portafolios en páginas web de e-commerce.

Se evidenció con la implementación del Laboratorio que los servicios de apoyo para todo lo relacionado con capacitación, como los mencionados desde MinTic, no tuvieron gran impacto en la medida que los propietarios de los micronegocios no tienen disponibilidad de recibir el acompañamiento, de formarse y, al mismo tiempo, atender las actividades de su unidad productiva. Los programas de formación podrían estar muy bien formulados, pero sin el tiempo disponible para completar todo el proceso no se generan las capacidades requeridas para transformar los aspectos donde los propietarios tienen falencias.

Por otro lado, se evidencia que las ciudades aún operan y desarrollan estrategias sin información actualizada sobre cada sector que deben priorizar, apoyar y promover, además, no se cuenta con datos adicionales a los que genera el DANE a nivel nacional que permita tomar decisiones, no se dispone de focalización, georreferenciación, caracterización y perfilamiento por sectores de los micronegocios; por lo tanto, se desconoce la realidad de sus problemáticas en totalidad. Se evidencian una serie de problemas para compartir información y bases de datos entre entidades para atender una población focalizada; al respecto, se recomienda generar un sistema de información con operación interinstitucional que vaya agrupando sectores, construyendo clúster y caracterizando la población encontrando sus deficiencias y necesidades, a fin de dimensionar la problemática de las ventas informales y establecer estrategias de apoyo más efectivas.

En la búsqueda de estrategias por impulsar la formalización en los micronegocios se realizaron esfuerzos valiosos desde la creación de cooperativas, la consolidación de modelos de negocio que ayudaran a identificar beneficios de la formalización, cambiando la percepción sobre este proceso, dejándolo de ver como una carga impositiva de las instituciones gubernamentales y asimilándolo como la disminución de barreras a servicios y rutas de fortalecimiento empresarial. Sin embargo, para los propietarios de los micronegocios, especialmente de los emprendedores ‘de a pie’, la formalización sigue siendo un proceso difícil, lejano y complejo, por lo que aún no se visibilizan con hechos los beneficios que conlleva la formalidad, así como los riesgos que tiene la informalidad. Este es un reto importante que se debe asumir desde la implementación del Laboratorio, pues la desarticulación y desconfianza en las instituciones hace que los propietarios desconozcan los servicios que estas ofrecen y además, como menciona Valencia & Ordóñez, (2004) la informalidad crece como consecuencia de la incapacidad del sector formal por atraer a toda la población; esto se podría mejorar si se aumenta la inversión extranjera, si se generan condiciones más dignas y de más fácil acceso en la formalidad, disminuyendo la ineficiencia del sector formal; cuando la economía formal está en auge la población decide por ella misma a emplearse formalmente, porque en su realidad ve que tiene más beneficios.

En cuanto al espacio público es necesario señalar que el *Laboratorio Social para la Inclusión Productiva* y sus entidades aliadas ponen en evidencia una serie de dinámicas que sustentan la informalidad económica de los habitantes en condición de vulnerabilidad y se asocian en mayor magnitud a la explotación del espacio, las prácticas desiguales, la ausencia de conductas carentes de ética, así como, desde una dimensión jurídica, la desobediencia a las legislaciones vigentes relativas al ordenamiento territorial, la precarización laboral y la aparición de negocios ilícitos o que propician la inseguridad, violentando los derechos de todos los ciudadanos. Es importante anotar que si bien se han venido implementando estrategias para mitigar la problemática expuesta, esta aún sigue estando latente, dejando en evidencia la necesidad de adelantar acciones de recuperación y protección de manera articulada con todas las aristas cubiertas.

Respecto al acceso a financiación, resulta indispensable atender al uso de herramientas tecnológicas que desde un proceso de educación y apoyo psicosocial incidan en la bancarización de los emprendedores informales, dotándolos de opciones de carácter financiero que les permitan regular los ingresos, establecer estrategias de ahorro y crédito y propiciar una facilidad en los entornos de pagos. Sumado a ello, se debe velar por la asignación de productos a la medida, los cuales fortalezcan los emprendimientos por subsistencia y no generen una afección al sistema bancario a causa de las bajas capacidades de pago. Para la consecución de los fines expuestos se hace indispensable la financiación con capital semilla para acompañar la formación de los micronegocios y a su vez propender por su fortalecimiento, lo cual, necesariamente conduce a la formalización de emprendimientos de los colombianos en condición de vulnerabilidad y que tienen empleos por subsistencia.

Podría afirmarse que más allá de un tema formal de financiamiento, el éxito en el apalancamiento de los micronegocios radica en gran medida en la gestión que se realiza dentro de la oferta del ecosistema de servicios públicos y privados impulsados desde la Vicepresidencia con apoyo del Laboratorio, pues es allí en donde se concentran las herramientas concretas que dan respuesta a las necesidades de los emprendedores y son el medio para su formalización. No obstante, un tema clave respecto a la financiación de la población vulnerable que podría aportar significativamente en el apalancamiento de estos justamente se relaciona con una forma efectiva de organización de las entidades de financiamiento como Mi Banco, Daviplata, Bancolombia, la Banca de las Oportunidades, entre otras, para lograr un balance entre la satisfacción de la necesidad básicas de acuerdo al perfil de los emprendedores y a la vez, un tránsito efectivo, articulado y duradero hacia los modelos de inclusión, bancarización e inserción financiera como agentes productivos.

En términos de asociatividad se sugiere continuar con los procesos de sensibilización, acompañamiento de entidades y flexibilización pensada en los colectivos como núcleos económicos que están proyectados hacia la ruta de la formalización, de este modo se promoverán las palancas para los proyectos

productivos que conduzcan a la economía solidaria y a la sostenibilidad de las unidades económicas.

Por último, se evidencia una dificultad muy grande en la conformación de un ecosistema de servicios que incluya rutas de atención que promueven servicios de capacitación, formación para el trabajo, acompañamiento psicosocial, vinculación a empleo, fortalecimiento a la asociatividad y el emprendimiento. Un gran cuello de botella es poder consolidar toda la oferta, concentrarla y luego tenerla actualizada con personas de contacto por entidades para que fácilmente los propietarios puedan acceder a ella, aquí es importante mencionar que se realizaron esfuerzos muy grandes desde las instituciones vinculadas al Laboratorio, pero no se logró tener la oferta actualizada y mucho menos las personas de contacto por la alta rotación de funcionarios públicos.

Soluciones exitosas adoptadas

A continuación se presentan las conclusiones sobre el análisis de las acciones que se implementaron con el Laboratorio, lo cual permite identificar las ideas que ayudaron en a solucionar los cuellos de botella, cuando se presentaron inconvenientes que retrasaron diferentes procesos de intervención en el programa; también se crearon estrategias para solucionar estos inconvenientes, y se tuvieron en cuenta las estrategias que fueron traídas de otras experiencias similares y que fueron utilizadas por los funcionarios de las instituciones vinculadas, las cuales fueron llamadas ‘soluciones exitosas adoptadas’.

Así las cosas, la experiencia de los profesionales que designaron las instituciones para aportar al desarrollo del Laboratorio fue importante, pues trajo conocimiento especialmente en la fluidez de información y de datos de una institución a otra o de una actividad del Laboratorio u otra. Algunas de las soluciones implementadas fueron la construcción de matrices, el diseño de registros con unas categorías, el uso de las herramientas ofimáticas para la consolidación en línea desde diferentes partes del país y la documentación que nutrió la implementación, lo cual agilizó en un 30% los procesos, disminuyendo así los tiempos de los funcionarios dedicados a la tarea de construcción de instrumentos para procesamiento de información y los sobrecostos desde las entidades en el desarrollo de sus funciones institucionales.

Se resalta como punto fundamental la experiencia de los profesionales de las entidades, pues además de la voluntad política del actor en territorio, de su capacidad de articularse con el gobierno nacional y la forma en que conoce su territorio, permitió avanzar en algunas ciudades con mayor agilidad y ver resultados más pronto en unas ciudades que en otras.

La base fundamental del Laboratorio en cualquiera de todos sus ejes es el acompañamiento al propietario del micronegocio, cuando este proceso de acompañar, ayudar, dialogar y brindar una mentoría de acción a la práctica se hace de manera permanente, las capacidades de la población informal aumentan

sustancialmente, por lo que resulta importante que las entidades se desplacen al territorio y hablen directamente con las personas que requieren de un acompañamiento para entender sus problemas, entender sus realidades, para así poder generar políticas o servicios de apoyo acorde con estos retos que se presentan en los territorios.

Ahora, el siguiente punto por analizar es la flexibilidad del programa para implementarlo en diferentes regiones del país. Cada ciudad tiene sus fortalezas productivas de desarrollo y retos culturales que difieren a la hora de desarrollar el programa en todos los lugares, de allí que se contara con toda la flexibilidad necesaria para poderlo transferir y hacer una adaptación al discurso para que las actividades se ejecutaran conservando la esencia, generando los mismos productos y resultados sin importar las costumbres o la priorización en el sector que se quería fortalecer.

Respecto a los mecanismos de control y seguimiento que se implementaron durante todo el desarrollo del Laboratorio, se logró establecer una dinámica acorde con la fase de implementación, en el inicio se realizaban reuniones e informes de monitoreo en tiempos cortos, lo anterior con el fin de identificar las fallas y corregirlas de manera rápida, evitando generar acción con daño en los beneficiarios o que los aliados y propietarios de micronegocios tuvieran una experiencia negativa; las reuniones de comité coordinador se realizaron en principio cada semana y posteriormente pasaron a realizarse en periodos más extensos como 1 ó 2 meses con el fin de poder avanzar operativamente con la implementación en las ciudades donde existía focalización.

Si bien el Fondo Emprender no ejerció una incidencia directa en los negocios de subsistencia, una forma posible de integrar una solución futura se encuentra justamente en las prácticas ya constituidas del Fondo con otros actores de la sociedad. Concretamente, el Fondo cuenta con experiencia en el acompañamiento, financiación y fortalecimiento de las víctimas del conflicto armado en materia de emprendimiento a lo largo del país; en ese sentido, toda esta experiencia y conocimiento técnico valioso, y que ha dado resultados en la construcción de paz con otros actores por parte de la institución, podría ampliarse al caso de los micronegocios y a los emprendedores ‘de a pie’, a modo de acompañar su tránsito hacia la formalidad y proveer herramientas efectivas que permitan la asociatividad, la formación en el manejo de recursos, la implementación de estrategias de innovación económica y la financiación para la inclusión productiva de la mano del Gobierno Nacional.

El Laboratorio contó con diversas metodologías y desarrollos que, desde la experiencia en implementaciones de proyectos pasados cada entidad aportó como valor agregado de lo que ha desarrollado y consolidado en sus modelos de intervención; esto sirvió para poder ajustar en cada línea de acción una propia forma de operar según las entidades que aportaban en cada una de ellas y articuló las deficiencias del programa con las necesidades de los sectores priorizados para que, de esta manera, su actuar fuera más ágil y efectivo.

Por último, el Programa de acompañamiento de El Minuto de Dios dinamizó toda la estrategia del Laboratorio. Como aliado estratégico fue fundamental su liderazgo en cada aspecto del Laboratorio, desde el inicio en el ejercicio de focalización y perfilamiento de micronegocios a atender, posteriormente con la construcción de diagnósticos y los planes de atención, el programa de acompañamiento incluía la implementación del software en Machine Learning que aunque no se alcanzó a implementar, logró generar un desarrollo similar, ayudando en la creación de un ecosistema de servicios que conecta con las necesidades reales de los propietarios, estas últimas identificadas mediante los diagnósticos y el proceso de caracterización. Se resalta la capacidad de UNIMINUTO al articular la academia con la investigación para mejorar el impacto y abrir un puente para conocer de cerca las necesidades de los micronegocios.

Experiencias clave

Las experiencias clave del Laboratorio resultaron siendo determinantes para asegurar la generación de cambios en los beneficiarios y aliados, detonaron la innovación y permitieron incluir mayor experiencia de actividades traídas por los profesionales de todas las entidades vinculadas al proyecto, implementadas en otras experiencias o programas, que son definitivas para asegurar los cambios. A continuación, se presentan las principales conclusiones que se identificaron durante el ejercicio.

Clave determinante en el éxito de la implementación fue la capacidad de vinculación al Laboratorio de todo tipo de actores en un mismo propósito: academia, sector público en los entes territoriales e instituciones gubernamentales, sector privado incluyendo el sector bancario y la misma comunidad que aportó desde el conocimiento las necesidades reales de los territorios.

Dentro del proceso de implementación, aunque no se construyó desde el principio una teoría de cambios, se vino conformando durante el desarrollo del Laboratorio y como consecuencia se tuvo la posibilidad de tener la batería de indicadores, lo cual se consideró como una experiencia clave pues guiaron la ruta hacia los cambios deseados y ayudaron en la consolidación de ajustes al modelo de acompañamiento e intervención.

Aunque el Laboratorio se desarrolló sin recursos financiados por entidades de cooperación internacional, se logró un importante aporte en talento humano y tecnología por parte de organizaciones e instituciones de cooperación internacional como USAID, PNUD y BID, lo cual permitió implementar el programa de la forma como se hizo. Así también se resaltan los servicios de las entidades que se pusieron a disposición de las necesidades más apremiantes luego del diagnóstico.

Lo anterior se logró gracias a la voluntad de cada institución, especialmente la voluntad política de los entes territoriales que motivaron con su participación y capacidad para articularse con gobierno nacional, de allí las organizaciones privadas

como la Organización Minuto de Dios, Mibanco, Daviplata, asomicrofinanzas, entre otras, que también confluyeron en el mismo propósito, lo que facilitó la creación de una red de organizaciones hacia un mismo fin. Estas sinergias permitieron establecer acuerdos o convenios marcos de colaboración y formalizar procesos estratégicos que se habían definido en las reuniones iniciales de alianzas territoriales para atender los principales problemas que tenían los micronegocios en cada territorio.

La experiencia de El Minuto de Dios, en sus 60 años generando innovaciones sociales en la búsqueda de generar una atención social y humanitaria, se visibilizó con la rápida gestión de sus directivos al interior de la organización, disponiendo las capacidades de UNIMINUTO en los procesos de investigación y docencia. Los procesos académicos fueron adecuados rápidamente para articular sus programas curriculares a las necesidades del Laboratorio en cuanto a impacto en todas las regiones del país, así mismo, es importante resaltar el despliegue nacional que tiene la institución universitaria para atender un programa de esta importancia, así como la Cooperativa Minuto de Dios en la disposición de productos de crédito, la Corporación Industrial Minuto de Dios en el apoyo de mentorías y disposición de tecnologías en el sistema de información. Todo lo anterior, concluye que la academia es un actor fundamental en el desarrollo de programas de atención social, no solo por la capacidad de datos e información que aporta en la toma de decisiones y creación de políticas públicas sino también en el aumento de la capacidad del estado en llegar a todos los territorios donde se requieren soluciones urgentes a problemas reales.

Se resalta el trabajo en equipo de los miembros de las entidades pues permitió colaborar entre ellos para solidificar propuestas que se plantean desde una entidad pero que se pueden hacer más fuertes con el acompañamiento de otras.

Por último, gracias a la creación de las palancas de reactivación y su aporte bien definido, el modelo se implementó más fácil y mejoró el impacto atendiendo, en primer lugar, asociaciones gremiales ya constituidas, esto hizo visibles victorias tempranas con ellos y luego, por este medio, se vinculó a quienes no están organizados, motivándolos a organizarse, asociarse, cooperar entre ellos, etc.

Retos identificados en las lecciones aprendidas

Aunque los principales retos se describen en el capítulo anterior donde se expresan de manera detallada los cambios y las necesidades que tiene el Laboratorio para poder tener mayor efectividad en una futura implementación, a continuación se presentan de manera resumida en conclusiones concretas de los principales retos que se identificaron en el ejercicio de sistematización, los cuales deben ser tenidos en cuenta para una futura implementación del programa.

Se requiere fortalecer la articulación institucional con las entidades locales y nacionales para la atención integral de todos los micronegocios, pero de manera especial a la población informal por subsistencia en el espacio público y poder

compartir las bases de datos existentes, de tal manera que estos procesos bien organizados institucionalmente, permitan la toma de decisiones y rediseño de las políticas públicas para la atención a la población informal, la mitigación y magnitud de la problemática en tiempo real, de esta manera se lograrán disminuir los tiempos y hacer más eficiente el ejercicio de priorización propuesto por el Laboratorio.

1. Superar las dificultades institucionales para el financiamiento, asistencia técnica, gestión, información y control del espacio público; precisar los conceptos y normas asociadas con el espacio público; fortalecer las entidades territoriales para la aplicación de los instrumentos para planear, ordenar y diseñar el espacio público y conciliar los intereses públicos y privados en el uso de las áreas destinadas a espacio público, con base en los ejes problemáticos expuestos en el Conpes 3718 de 2012.
2. Se sugiere dar prioridad a la dinámica legal asociada al espacio público y los efectos que esto trae sobre la población informal.
3. Generar un proceso completo de caracterización, focalización y perfilamiento de los vendedores informales desde los entes territoriales que les permita mayor acción con programas y proyectos que atiendan de manera ágil las necesidades de la población informal y también facilite la toma de decisiones sobre la implementación de políticas públicas.
4. Se requiere motivar el desarrollo de estrategias que propendan por una mayor participación de los gobiernos locales en las políticas públicas.
5. Continuar con el establecimiento de alianzas entre entidades del sector público, privado y la cooperación internacional en función de la mejora de la calidad de vida de los emprendedores ‘de a pie’ que desarrollan sus actividades en el territorio colombiano.
6. Generar un condiciones y asignar presupuestos para municipios o distritos para el acceso a oportunidades de financiación, ya sea para capital de trabajo o capital para fortalecer las unidades productivas de los emprendedores por subsistencia, que les permitan impulsar su crecimiento y acceder a la ruta de la formalización del emprendimiento.
7. Generar un condiciones y asignar presupuestos para municipios o distritos para el acceso a oportunidades de financiación, ya sea para capital de trabajo o capital para fortalecer las unidades productivas de los emprendedores por subsistencia, que les permitan impulsar su crecimiento y acceder a la ruta de la formalización del emprendimiento.

Por último, desde la Organización El Minuto de Dios se puso a disposición el Fondo Rafael García Herreros, que apoyó con capital semilla a 54 emprendedores con recursos representados en materiales y equipos por valor de \$ 156.047.045.00 en Ciudades del país como: Bucaramanga, Cúcuta, Armenia, Popayán y Bogotá. Esto fortaleció el apalancamiento financiero que requerían algunos micronegocios en inversión dentro de sus mismas unidades productivas.

ISBN: 978-958-763-530-0



9 789587 635300

