

Lecciones operativas para promover
mercados de servicios de desarrollo
empresarial a través de bonos y
fondos compartidos

José Pedro Alberti
Santiago Soler
José Luis Castagnola

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D. C.

**Serie de buenas prácticas del
Departamento de Desarrollo Sostenible**

**Catalogación (Cataloging-in-Publication) proporcionada por el
Banco Interamericano de Desarrollo
Biblioteca Felipe Herrera**

Alberti, José Pedro.

Lecciones operativas para promover mercados de servicios de desarrollo empresarial a través de bonos y fondos compartidos / José Pedro Alberti, Santiago Soler, José Luis Castagnola.

p. cm. (Sustainable Development Department Best practices series ; MSM-116)
Includes bibliographical references.

1. Small businesses--Latin America. 2. Small businesses—Caribbean Area. 3. Small businesses—Finance. 4. Small businesses--Competition. 5. Small business investment companies—Latin America. 6. Small business investment companies—Caribbean Area. 7. International trade. 8. Grants-in-aid. 9. Bonds. I. Inter-American Development Bank. Sustainable Development Dept. Micro, Small and Medium Enterprise Division. II. Soler, Santiago. III. Castagnola, José Luis. IV. Title. V. Series.

338.642 A633—dc21

José Pedro Alberti es economista y tiene basta experiencia en el diseño, implementación y evaluación de programas de capacitación empresarial y laboral. José Luis Castagnola es sociólogo especializado en formación laboral y empresarial. Santiago Soler es administrador de empresas y cuenta con amplios antecedentes en el diseño, administración y evaluación de proyectos de apoyo a micro, pequeñas y medianas empresas a través de servicios financieros y no financieros.

Una versión anterior de este estudio fue publicada como documento de trabajo de la División de Micro, Pequeña y Mediana empresa y debatido en un taller de discusión realizado el 30 de abril de 2002 con más de 25 funcionarios del Banco vinculados con el desarrollo del sector privado y de las micro, pequeñas y medianas empresas. Las conclusiones e inquietudes de ese taller fueron incorporadas en esta nueva versión del documento.

Las opiniones expresadas en el presente documento pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan la posición del Banco Interamericano de Desarrollo.

Agosto de 2002

Esta publicación (Número de referencia MSM-116) puede solicitarse a:

División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa
Parada B-0800
Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

Correo electrónico: sds/mic@iadb.org
Fax: 202-623-2307
Sitio de Internet: <http://www.iadb.org/sds/mic>

Prólogo

Para poder sobrevivir al fuerte aumento de los niveles de competencia global, las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMe) necesitan actualizar sus competencias tanto a través de procesos de aprendizaje desarrollados en su interior como mediante la incorporación de nuevos conocimientos, saberes y experiencias a través del acceso a servicios de desarrollo empresarial (SDE).

El Banco Interamericano de Desarrollo y otros donantes internacionales han apoyado numerosos programas para fortalecer los mercados de SDE en América Latina y el Caribe. Sin embargo, para poder aumentar los niveles de competitividad de las MiPyMe de la región es necesario implementar nuevos programas que permitan lograr mayores niveles de masificación y pertinencia de estos servicios para las empresas.

Para contribuir a la búsqueda y estandarización de las mejores prácticas en programas de desarrollo de los mercados de SDE, la División decidió apoyar la elaboración de este documento, cuyo propósito general es presentar recomendaciones para el diseño de mecanismos de bonos y fondos compartidos a partir del análisis crítico de programas ya ejecutados o en ejecución.

A partir de las experiencias de la región en programas de bonos y fondos compartidos, los autores definen con precisión las características y ventajas de cada uno de estos instrumentos y también la forma en que ellos pueden complementarse. El documento también incluye la discusión de otras temas que forman parte del debate sobre los SDE, tales como el papel del estado en el desarrollo de estos mercados, la sostenibilidad de los programas y los mecanismos para evitar los desvíos de fondos.

Creemos que este documento de trabajo es de interés general para todos aquellos relacionados con las políticas de desarrollo empresarial, en especial para quienes estén preocupados por mejorar el impacto de las políticas y la calidad de las instituciones.

Álvaro R. Ramírez
Jefe
División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa

Índice

Resumen	i
I. Introducción	1
II. Operación de mecanismos de bonos y fondos compartidos	3
III. Los mecanismos en su contexto de políticas	11
IV. Conclusiones	21
Bibliografía	23
Anexo A: Pautas para elaborar reglamentos operativos de bonos modularizados en el área de capacitación externa	24
Anexo B: Pautas para elaborar reglamentos operativos de bonos no modularizados en el área de SDE en planta	28
Anexo C: Pautas para elaborar reglamentos operativos de fondos compartidos	31
Anexo D: Cuadros estadísticos	35
Anexo E: Proyectos analizados en el estudio	39
Anexo F: Un mecanismo alternativo para la entrega de subsidios a la oferta de SDE	41
Anexo G: Una propuesta metodológica para la evaluación de proyectos vinculados con el mercado de SDE	46

Resumen

En este documento se presenta una serie de lineamientos y lecciones operativas para promover mercados de servicios de desarrollo empresarial (SDE) para las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyME) a través de mecanismos de bonos y fondos compartidos.

En América Latina y el Caribe, la oferta privada y lucrativa de servicios de desarrollo empresarial se dirige fundamentalmente a grandes empresas privadas y estatales, donde se pueden obtener grandes contratos de mediano y largo plazo. En cambio, la cantidad y calidad de SDE que el sector privado ofrece a las micro, pequeñas y medianas empresas son incipientes e insuficientes.

Las políticas públicas tradicionales para suplir estas carencias se caracterizan por su modalidad de “producción” centralizada desde el Estado, la que encuentra crecientes dificultades para adecuarse a la diversidad y variabilidad de la de-

manda del sector MIPyME, especialmente a partir de la apertura económica de la región.

En los últimos años, en concurrencia con las políticas de “producción” centralizada desde el Estado, en casi todos los países de la región se han implementado programas piloto para incentivar, desde el lado de la demanda, una provisión de SDE más concentrada, eficiente y pertinente a las necesidades de las pequeñas empresas.

Estas experiencias son analizadas en el presente documento a fin de identificar criterios y lecciones operativas para mejorar el diseño de los nuevos programas de bonos y fondos compartidos (*matching grants*) para desarrollar los mercados de servicios empresariales y contribuir al aumento de la competitividad de las MIPyME de la región

I. Introducción

La mejora del acceso a servicios de desarrollo empresarial (SDE) —consultorías en tecnología y comercialización, asistencia técnica y capacitación en planta, capacitación externa y otros— para micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyME) constituye una preocupación creciente para los gobiernos nacionales de la región y diversos organismos de cooperación internacional¹.

La apertura económica experimentada en la región en los años noventa ha expuesto a las tradicionales empresas de pequeña escala a nuevas y más inciertas condiciones de producción y comercialización, en buena medida producto de una mayor tasa de mutación de tecnologías, productos e incluso empresas². Además de la provisión oportuna de crédito, se considera que un acceso adecuado a SDE permite a estas empresas enfrentar en mejores condiciones los desafíos de la economía moderna.

En los países de la región de América Latina, la oferta privada y lucrativa de servicios de desarrollo empresarial se orienta fundamentalmente a grandes empresas estatales y privadas, donde se

pueden obtener los contratos de mayor cuantía y plazo. En general, la oferta privada de SDE a micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyME) es incipiente, insuficiente, poco pertinente y de baja calidad.

En los últimos años, en concurrencia con las políticas de “producción” centralizada desde el Estado, en casi todos los países de la región se han implementado programas piloto para incentivar, desde el lado de la demanda, una provisión de SDE más concentrada, eficiente y pertinente a las necesidades de las pequeñas empresas.

Estas experiencias son analizadas en el presente documento a fin de identificar criterios y lecciones operativas para mejorar el diseño de los nuevos programas de bonos y fondos compartidos (*matching grants*) para desarrollar mercados de servicios empresariales y contribuir al aumento de la competitividad de las MIPyME de la región

En la sección que sigue, sobre la base de las experiencias de la región, se definen operativamente los mecanismos de bonos y fondos compartidos, se describen sus ventajas y se establecen las condiciones en que su implementación es más recomendable. Esta parte del documento también incluye una discusión sobre la forma en que los bonos y los fondos compartidos se pueden aplicar en forma complementaria para desarrollar los mercados de SDE.

En la tercera sección se discuten cinco problemas frecuentes en los programas para promover mercados de servicios de desarrollo empresarial a través de bonos y fondos compartidos: (i) la concurrencia de políticas públicas de producción centralizada de SDE; (ii) las funciones esenciales del Estado en la ejecución; (iii) la mejora de la calidad de los SDE; (iv) la sostenibilidad y (v) las fortalezas de los mecanismos de bonos y fondos compartidos frente a la corrupción.

¹ El significativo incremento del trabajo independiente, la relevancia del sector informal y las nuevas reglas de competitividad a que están sujetas las empresas latinoamericanas obligan a pensar las políticas de capacitación y asistencia técnica cada vez más desde la óptica puntual de las empresas. El término *servicios de desarrollo empresarial* expresa en forma adecuada esta vieja/nueva demanda. La insistencia que se realiza desde las ciencias y políticas de educación en el sentido de fortalecer un sistema de educación continua o permanente, al tiempo que se consolida y mejora la educación formal, es convergente con esta preocupación.

² En varios países de la región, los censos económicos nacionales permiten apreciar tasas intercensales (10 años) de renovación de empresas ubicadas entre un 30% y un 40%, específicamente en el sector de micro y pequeñas empresas. En otras palabras, cada diez años se renueva como mínimo una tercera parte del universo de empresas de pequeña escala.

En las conclusiones se resumen las definiciones de la sección dos y los problemas discutidos en la tercera sección. Los anexos que forman parte del presente estudio permiten poner en práctica los lineamientos y las lecciones operativas que surgen de las experiencias analizadas. En los Anexos A, B y C se presentan las pautas para elaborar reglamentos operativos de componentes típicos de bonos modularizados en el área de capacitación externa, bonos no modularizados

en el área de SDE en planta y fondos compartidos para SDE en general. El Anexo D incluye información estadística sobre precios de distintos tipos de SDE en la región. En el Anexo E se presenta el listado de proyectos ejecutados y en ejecución que fueron analizados en este trabajo. Por último, los anexos F y G presentan propuestas metodológicas para fortalecer la oferta de SDE y evaluar proyectos de desarrollo de mercados de SDE.

II. Operación de mecanismos de bonos y fondos compartidos

Esta sección se concentra en la definición operativa de los mecanismos de bonos y fondos compartidos, estableciendo las condiciones para que su ejecución sea segura y eficiente. En sucesivos anexos se presentan reglamentos operativos típicos para cada uno de los mecanismos analizados. La última parte de este capítulo explica la complementariedad que existe entre ambos mecanismos, y cómo la misma puede ser utilizada favorablemente en programas que respondan a políticas globales sobre el mercado de SDE.

Mecanismo de bonos

Definición

En intervenciones públicas vinculadas con el mercado de SDE, el bono presenta las siguientes tres características básicas:

- Es un documento *intransferible de valor fijo* por módulo de SDE (bono modularizado) o bien por costo unitario de la prestación del servicio (bono no modularizado)³.
- Este valor fijo, en todos los casos, debe ubicarse *por debajo de la banda inferior de variación observada de precios* en el mercado para el respectivo producto de SDE, con el triple objetivo de (i) no distorsionar el nivel de precios del mercado; (ii) no interferir en la negociación de precios entre demanda y oferta; así como (iii) no generar casos individuales de sobresubsidio.

³ Por definición, un bono tiene valor fijo porque está vinculado a un producto o a una familia de productos. Se ha observado en la discusión especializada el uso del término “bono de valor variable”, lo que es impensable porque no refiere a ningún producto en particular. En este caso, cuando el subsidio no refiere *a priori* a ningún producto de SDE, el término adecuado es fondos compartidos, puesto que ésta es una de sus características centrales.

- Este valor fijo *se hace efectivo sólo en forma retroactiva* a la prestación de los servicios y contra la manifestación de satisfacción por parte del beneficiario.

Condiciones operativas

La implementación de mecanismos de bonos requiere de un cierto grado de estandarización de los “productos” de SDE a promover, ya sea en su nivel de esfuerzo (carga horaria), en sus modalidades de prestación (especialmente la existencia de un calendario de actividades y una metodología con acciones, resultados y productos conocidas de antemano), así como en la situación de precios⁴.

En realidad, la situación de precios en el mercado es el factor determinante o excluyente para la evaluación acerca de la aplicabilidad de un mecanismo de bonos. Como se verá más adelante, este criterio es esencial también para la opción entre un mecanismo de bonos, del tipo que sea, y un mecanismo de fondos compartidos, y constituye una de las variables fundamentales que ordena la complementariedad de ambos mecanismos en un continuo de intervenciones posibles en el mercado de SDE.

Ventajas

Un mecanismo de bonos, tal como se ha implementado en diversos programas apoyados por el Banco, cuenta con sistemas de gestión que permiten una rápida masificación o ampliación de cobertura de los productos de SDE requeridos, generando una creciente presión competitiva sobre la pertinencia, eficiencia y alcance de los mismos.

⁴ En las secciones sobre bono modularizado y bono no modularizado se analizan en detalle las condiciones de estandarización.

Esta agilidad —además de la que se deriva de soluciones informáticas integrales— se basa en un sistema contractual liviano, donde participan tres actores, cada uno en dos tiempos. Los empresarios retiran bonos y los utilizan, los proveedores captan bonos y los canjean en forma retroactiva a la prestación del correspondiente servicio, y el Estado, a través de un operador de segundo piso, emite y rescata bonos. Esto permite que los actores puedan cumplir con ambos tiempos en relaciones de a dos, con independencia del tercero. Este sistema permite que en un programa de bonos puedan cerrarse un alto número de contratos al mismo tiempo.

Desventajas

Un mecanismo de bonos no aplica para productos de SDE innovadores: la probable escasa estandarización de las dimensiones relevantes del SDE elegido (precio, contenido y modalidad de prestación) impide la definición de los parámetros básicos para la definición del bono. En este caso, como veremos más adelante, el mecanismo de fondos compartidos cuenta con notorias ventajas derivadas de su enfoque de *inmersión en la negociación* entre empresarios y oferentes de servicios.

Bono modularizado (valor fijo por módulo)

A partir de la experiencia del Paraguay, el *bono modularizado* ha sido un referente para la organización de intervenciones en el segmento de *capacitación externa* para diversos grupos meta con nulo o escaso acceso a la oferta tradicional. En efecto, los productos de capacitación externa a las empresas han constituido un ámbito sumamente propicio para la implementación de mecanismos de bonos modularizados por presentar un importante grado de estandarización en relación con sus cargas horarias, modalidades de prestación y precios.

Habitualmente sus cargas horarias son escasamente variables dentro de la tipología tradicional de productos (complementaciones, especializaciones, actualizaciones y habilitaciones) —y aún menos en módulos definidos con base en sistemas de competencias laborales—, y además sus modalidades de prestación pueden adecuarse con

relativa facilidad según el tipo de pertinencia requerida por los beneficiarios⁵.

La situación de precios en capacitación externa muestra un panorama estable y homogéneo en diversos países de América Latina. A los efectos del análisis y comparación de precios de la capacitación, el parámetro confiable es el Precio Hora Participante (PHP)⁶. El modelo de bonos aplicado en varios de proyectos de la región, se caracteriza por introducir un subsidio unitario por debajo de la banda inferior de precios, vale decir por debajo de los PHP más bajos del mercado, con los propósitos de (i) no distorsionar el nivel de precios; (ii) no interferir en la negociación de precios entre demanda y oferta; y (iii) no generar casos de sobresubsidio.

En Paraguay, antes de la implementación del Programa de Bonos de Capacitación para la Microempresa, los pocos oferentes de capacitación al grupo meta que existían en el mercado exigían PHP ubicados en un rango de US\$ 1,5 a US\$ 2,5, con un promedio aritmético ubicado en US\$ 2. La introducción de un subsidio unitario de US\$ 1 por PHP, equivalente a un 50% del promedio aritmético, cumplía con las exigencias mencionadas en el párrafo anterior. Con base en la definición de módulos con una carga mínima de 20 horas, el valor fijo por módulo se estableció en US\$ 20 (US\$ 1 por PHP x 20 horas). Este nivel de subsidio fue considerado como suficiente en los sondeos realizados con microempresarios durante el diseño e implementación del programa⁷.

⁵ El módulo de capacitación externa para microempresas se definió en Paraguay —a partir de las preferencias manifestadas por los microempresarios— como cursos con una carga horaria en torno a 20 horas, un máximo de 20 participantes, orientados a la resolución de problemas concretos en la gestión técnica y empresarial del sector de microempresas, con un enfoque práctico basado en procesos de educación de adultos y dotaciones de equipos e instalaciones adecuados a la realidad del sector.

⁶ Los precios por participante o por curso constituyen señales confusas porque se encuentran afectadas por variaciones en la cantidad de horas o de participantes respectivamente.

⁷ En el Cuadro 7 del Anexo D se presenta la evolución mensual del PHP promedio y de la cantidad de

El Programa de Bonos de Capacitación para la Microempresa de Paraguay es un ejemplo paradigmático del enfoque de bonos modularizados porque su sistema de precios tuvo las tres características mencionadas de un *subsidio no distorsionante* y, además de no generar efectos adversos en relación con la pertinencia de la capacitación, en realidad la incrementó infinitamente en su primera fase, porque sencillamente generó un producto antes inexistente, pero extremadamente estandarizable.

En el Anexo D se presentan cuadros de dispersión del PHP para diversos países de la región, indicando promedio aritmético, mínimo, máximo, mediana y desvío estándar. La principal conclusión de este análisis de precios desde la perspectiva del diseño de un mecanismo de bonos es que en todos los países analizados la banda inferior —determinada por el desvío estándar— de la flotación de precios se encuentra por encima de la mitad del promedio aritmético (representa entre un 53% y un 78% del promedio aritmético, según los países), lo que determina un cupo de subsidio no distorsionante lo suficientemente alto como para operar con relativa facilidad un mecanismo de bonos. Es más, en ningún caso se observó como necesario agotar dicho cupo.

La experiencia paraguaya orientó el diseño por parte del BID de diversos proyectos similares en otros países de la región, de los cuales actualmente se encuentran en ejecución los programas de Córdoba (Argentina), Ecuador, Guyana y El Salvador. Asimismo, el enfoque del bono modularizado fue aplicado a programas aprobados por el BID en Venezuela para la capacitación de trabajadores desocupados, y por el Banco Mundial en México para la capacitación ocupacional de jóvenes desocupados de bajos ingresos. En estos dos últimos casos, la introducción de un enfoque por competencias laborales en la estructuración de la oferta permitirá efectos sinérgicos, puesto que por un lado la estandarización por módulo se cruzará con un factor que genera altos grados de pertinencia, como es el diseño curricular por

bonos rescatados durante la primera fase (1995-1997) del Programa de Bonos de Capacitación para la Microempresa.

competencias, y por otro el bono modularizado no referirá únicamente a un listado de cursos con escasa interdependencia, sino a todas las combinaciones de competencias que puedan requerirse para cada caso individual.

En el Anexo A se presenta un conjunto de pautas a considerar en la elaboración del *reglamento operativo de un componente típico de bonos modularizados*.

Bono no modularizado (valor fijo por costo unitario)

Una vez generada una gama de productos de capacitación externa pertinentes para el sector de las MIPyME, un mecanismo de bonos modularizados podría transitar fácilmente hacia otro de *bonos no modularizados*, entregando a los beneficiarios un cupo determinado de horas de capacitación externa al año que podrán utilizar según sus preferencias en cursos de diversa duración.

Pero esto depende en forma significativa del grado de aprendizaje realizado por los empresarios en relación con la compra de capacitación externa, puesto que de no ser la capacidad de negociación de los empresarios la suficiente para un adecuado manejo del contingente de horas disponibles, los oferentes podrían, por ejemplo, volver a incrementar innecesariamente las cargas horarias de los cursos para —vía un negativo incremento de los costos de oportunidad de la capacitación para los beneficiarios— obtener rentas adicionales. Debe recalarse, entonces, que el uso de un mecanismo de bonos no modularizado implica, como condición adicional, una cierta capacidad de negociación de productos de SDE por parte del empresario, o empresa interesada.

Como se explica a continuación, la generación de esta capacidad de negociación constituye precisamente la principal razón de ser de una intervención pública en el diversificado e incipiente segmento *de servicios de capacitación y asistencia técnica en planta*, es decir, SDE diseñados específicamente para una empresa y realizados al interior de la misma.

En diversos estudios realizados para el Banco en Guatemala, Nicaragua, Colombia, Perú, y Paraguay, se observa que el escaso nivel de complejidad de los contratos habitualmente utilizados por pequeñas y medianas empresas para la contratación de SDE en planta atenta directamente contra el logro de resultados pertinentes, eficientes y medibles. La escasa información sobre la oferta disponible en materia de productos, modalidades y precios, incrementada por una fuerte asimetría de información respecto de la efectividad (calidad) de los servicios conducen a la práctica de *arrendamiento periódico*, habitualmente mensual, de los mismos.

Si bien este es un comportamiento racional de los empresarios que buscan proteger sus empresas frente a las dificultades de información observadas en este segmento del mercado de SDE, el mismo impide: (i) establecer el nivel de esfuerzo del trabajo en relación con el objetivo del servicio; (ii) conocer un cronograma de actividades con entrega de productos; (iii) establecer la metodología a utilizar para la prestación de los servicios y, por ende, sus consecuencias sobre el funcionamiento de la empresa; y (iv) establecer un esquema de pago contra resultados. Un mayor nivel de complejidad en los contratos, resultante de un aprendizaje de los empresarios en la elaboración y control de los mismos, incidiría favorablemente sobre la pertinencia y eficiencia de los servicios de capacitación y asistencia técnica en planta.

La reducida cantidad de contratos que se cierran anualmente en este segmento del mercado de SDE refleja una escasa presión competitiva que repercute en una cadena de precios dilatada y con quiebres. El parámetro confiable de precio para el análisis comparativo de ofertas de SDE en planta está constituido por el Precio Hora Técnico en la Empresa (PHTE), habitualmente exigido por los empresarios a estos efectos.

Tal como puede observarse en los Cuadros 5 y 6 del Anexo D, en los países analizados la banda de flotación de precios es sumamente ancha, alcanzando un desvío estándar equivalente a un 76% del promedio aritmético de precios en el caso de Guatemala, que constituyó la peor situación observada. En esta estructura de precios, el

cupo para un *subsidio no distorsionante* de precios se ubica en apenas 24%. En el caso de Paraguay, la mejor situación observada, el segmento de SDE en planta presenta parámetros que reflejan una menor dispersión de precios, probable consecuencia de una mayor presión competitiva. En este caso, el cupo de subsidio no distorsionante alcanza a un 54% del promedio aritmético de los PHTE analizados.

Estas estructuras de precios suelen reflejar estrategias sumamente dispares por parte de los oferentes en su adecuación a la escasa demanda efectiva. En los niveles inferiores de precios actúan habitualmente profesionales universitarios con una baja remuneración por sus actividades académicas, que ofrecen servicios a precios que compensen sus costos de oportunidad y permitan una renta adicional. En los niveles superiores de la estructura de precios se encuentran grandes empresas consultoras, con base en servicios contables y jurídicos, que subcontratan especialistas en modalidad de contrato de obra, cobrando en general un amplio margen de intermediación porque la prestación de SDE en planta constituye una actividad marginal en su giro comercial. Es habitual entre ambos tipos de oferentes el mutuo reproche por prácticas que distorsionan el mercado. La introducción de un subsidio unitario por PHTE conduciría, sin duda, a una ampliación de la demanda efectiva y, por ende, a una mayor presión competitiva, lo que paulatinamente podría permitir modificar estas estrategias de mercadeo hacia un mayor grado de profesionalización.

Por ser servicios con un alto grado de especificidad a la empresa, los SDE en planta presentan naturalmente escasas posibilidades de estandarización. Las cargas horarias varían según el caso y las modalidades de prestación son sumamente diversificadas y constituyen un punto esencial de competencia entre los oferentes. Por otra parte, los problemas observados de estos productos en el mercado no residen en su escasa estandarización, sino en sus debilidades en materia de metodología de intervención en las empresas, incluyendo la base contractual de la misma.

Frente a esta alta heterogeneidad de los SDE en planta, en términos de contenidos, cargas hora-

rias, modalidades de prestación y precios, algunos programas optaron por imponer una modularización por cantidad de horas que les permita reducir la complejidad de la misma e implementar un mecanismo de bonos modularizados⁸. Sin embargo, no sólo debe recalcar que este segmento de mercado es escasamente estandarizable, sino que la aplicación de políticas centralistas de estandarización puede conducir a perjudicar aún más la pertinencia de los servicios ofrecidos. El resultado obvio de esta política⁹ consiste en el escaso impacto de estos “paquetes” de asistencia técnica dentro de las empresas.

La pertinencia de los servicios no sólo no puede ser perjudicada por las intervenciones públicas —criterio mínimo a cumplir en particular por cualquier sistema administrativo financiero diseñado para la ejecución de las mismas—, sino que debe ser facilitada y en lo posible incentivada, pues constituye el objetivo supremo para el desarrollo del mercado de SDE.

Los parámetros de estandarización en el segmento de SDE en planta son: (i) el PHTE; (ii) la metodología (herramienta) de intervención en las empresas, la que brinda información sobre el contenido y la secuencia de las acciones en planta y los productos a esperar por fase; y, (iii) las modalidades contractuales, en particular los términos de referencia.

Dicho de otra manera, un programa de bonos no modularizados en este segmento es viable solamente cuando: (i) el cupo de *subsidio no distorsionante* por PHTE, cuyo máximo está constituido por la banda inferior de la flotación de precios, resulta atractivo para los empresarios como incentivo para la contratación de SDE en planta; (ii) un número importante de oferentes cuenta con herramientas completas y validadas de intervención en las empresas; y, (iii) tanto las empresas como los oferentes están en condiciones y

⁸ Este es el caso del FAT de El Salvador, BONO-PYME de Perú, SAT de Bolivia, y CIMO de México.

⁹ Esta política ha sido practicada tradicionalmente por los organismos públicos de ciencia y tecnología, extensionismo agropecuario y promoción de exportaciones, y sus consecuencias se encuentran suficientemente analizadas y confirmadas en la discusión especializada.

dispuestos a aceptar por parte del programa condiciones exigentes para la elaboración de contratos de SDE en planta.

En el caso de SDE en planta, el *bono no modularizado* constituye un documento intransferible que otorga al empresario un subsidio fijo por PHTE para un determinado número de horas técnico a contratar anualmente entre oferentes calificados por el programa y con herramientas —metodología de intervención en las empresas— certificadas por el mismo, bajo cláusula de reserva respecto de la información contenida en las mismas. En el Anexo B se presentan un conjunto de pautas a considerar en la elaboración de un *reglamento operativo de un componente típico de bonos no modularizados*.

De no existir las condiciones de estandarización mencionadas, lo que seguramente sea el caso en productos de SDE innovadores o incipientes en el mercado, la aplicación de un sistema de bonos puede estar acompañada de un alto riesgo de sobresubsidio y un alto índice de experiencias no exitosas de contratación de SDE en planta. El Banco ha desarrollado experiencias de asignación de subsidios a través de esquemas de fondos compartidos, que permiten superar estas dificultades a través de un esquema de negociación tripartito con un mayor nivel de exigencias entre las partes, lo que se refleja en una mayor complejidad de los instrumentos contractuales.

Mecanismo de fondos compartidos

Definición

El mecanismo de fondos compartidos (*matching grants*) se basa en un *proceso de negociación tripartito* (empresas, proveedores y un operador de segundo piso), con base en un sistema de instrumentos contractuales orientados a garantizar la eficiencia, pertinencia e impacto de los SDE requeridos. En el marco de este concepto de *inmersión en la negociación* entre demanda y oferta, el mecanismo de fondos compartidos funciona con base en un modelo de atención de *ventanilla abierta* (primero llegado, primero atendido).

El mecanismo de fondos compartidos visto como proceso comprende las siguientes fases: (i) empresa interesada elabora un plan de negocios que incluye los términos de referencia y cotización de los productos de SDE requeridos; (ii) ejecutivo de cuenta del operador de segundo piso guía a la empresa en la elaboración del plan de negocios, incluida la pertinencia de los servicios requeridos, y revisa las solicitudes de financiamiento; (iii) el operador de segundo piso aprueba, o rechaza, el plan de negocios, analizando la calidad de los proveedores y el precio según mejores prácticas; (iv) la empresa contrata los SDE requeridos, y al término de la prestación paga el 100% de los mismos; (v) la empresa presenta documentación, evidencia de la realización del trabajo y del pago del mismo, a satisfacción del operador de segundo piso, con declaración de conformidad por los servicios recibidos, y solicita el reembolso del aporte parcial a financiar por el programa.

La modalidad de *ventanilla abierta* es necesaria para responder en forma ágil a demandas de las empresas que surgen por oportunidades concretas de mercado y que, si no son atendidas a tiempo, se pierden. Esta opción tiene claras ventajas frente al sistema de convocatorias con fecha límite para la presentación de planes de negocios y solicitudes de financiamiento y constituye la alternativa racional para el continuo de mecanismos presentado en este documento¹⁰.

Este continuo, basado en una función que vincula (i) el *grado de estandarización del producto* de SDE en el mercado y el *grado de especificidad de la demanda* de las empresas con (ii) la *situación de precios del producto* en el respectivo segmento del mercado, muestra que la optimización del instrumento de fondos compartidos, dentro de una política global dirigida al mercado de SDE, consiste en potenciar su capacidad de dar una respuesta ágil, con un acceso

¹⁰ Este aprendizaje puede observarse en proyectos financiados por el Banco Mundial en India en 1986 y 1989, en Kenia en 1991 y Mauritania en 1994. Actualmente, la opción por mecanismos de ventanilla abierta se observa también en los componentes de apoyo a la innovación empresarial de los proyectos de ciencia y tecnología financiados por el BID en diversos países.

universal a productos de SDE para impactar en forma conjunta en el incremento de la competitividad de la empresa. Para ello es decisivo respetar el enfoque de *inmersión en la negociación* que caracteriza al mecanismo de fondos compartidos. Y esto significa dos cosas: (i) la inconveniencia de que cada proceso de negociación para la adjudicación de un *matching grant* esté distorsionado por un sistema de fases que no guarda relación con su lógica interna; y (ii) la necesidad, por razones de eficiencia, de concentrar el trabajo de los ejecutivos de cuenta del mecanismo de fondos compartidos en una cartera individual de clientes y de remunerar una parte del mismo con base en los resultados globales de su cartera, según las variables que se deseen priorizar.

Condiciones operativas

Por su enfoque de *inmersión* en el proceso de negociación, el mecanismo de fondos compartidos no requiere para su funcionamiento de condiciones estandarizadas en materia de precios, contenidos, cargas horarias u otras modalidades de prestación de los servicios. Por cierto, la existencia de abundante y precisa información recopilada en un sistema de información referencial sobre la situación de proveedores y sus productos de SDE confiere a la acción del programa un mayor grado de efectividad durante el proceso de negociación de cada contrato, así como mejores instrumentos de supervisión y control durante la ejecución del mismo. De los mecanismos de asignación de subsidios a la demanda analizados, el instrumento de fondos compartidos se caracteriza por exigir a las empresas los mayores niveles de capacidades de negociación en cuanto a la contratación de SDE.

Por esta razón, este enfoque aplica especialmente —aunque no en forma excluyente— en el área de la promoción de empresas dinámicas con oportunidades y disposición para la mejora de su posición competitiva. El mecanismo de fondos compartidos tiene su razón de ser en la búsqueda de mejoras de competitividad en forma directa al nivel de las empresas individuales. Esto supone que las empresas, por su propia experiencia o con base en estudios de su potencial comercial,

estén en condiciones de definir su mercado objetivo y su abanico de productos.

En esta concepción, el apoyo a las empresas constituye un programa específico que vincula a la misma con sus oportunidades de mercado y de colocación de productos. Este enfoque programático optimiza el concepto de *inmersión* en el proceso de negociación, sin definir *a priori* los productos de SDE que requerirán las empresas. Por el contrario, en el proceso de atención de cada empresa se van definiendo los apoyos necesarios en materia de SDE que tengan una vinculación directa con el objetivo de mejora de la competitividad definido en forma específica para cada empresa.

Las empresas con planes de negocios aprobados se comprometen a contratar los proveedores de SDE, seguir los términos de referencia de las cotizaciones aprobadas, cumplir con el cronograma y pagar el precio total de los servicios requeridos, para estar en condiciones de recibir —como reembolso— el aporte de financiamiento comprometido por el programa. El compromiso de la empresa en ejecutar el plan de negocios aprobado y el compromiso de la agencia ejecutora en realizar el aporte de donación quedan acordados en una carta convenio firmada entre ambos actores.

En el Anexo C se presentan un conjunto de pautas a considerar en la elaboración del *reglamento operativo de un componente típico de fondos compartidos*.

Ventajas

El mecanismo de fondos compartidos tiene una alta capacidad de respuesta frente a demandas altamente específicas por parte de las empresas interesadas en la contratación de SDE y, especialmente, frente a planes de intervención en que incluyan la contratación de diversos tipos de SDE, en particular servicios que constituyan una innovación en el mercado. En este sentido, permite acotar el objetivo de impacto a una tipología predefinida de empresas, pero con base en un acceso universal a los diversos servicios que el plan de negocios establece como requerimientos.

Desventajas

El mecanismo de fondos compartidos funciona bajo condiciones escasamente estandarizables para la asignación de subsidios. Su eficiencia y pertinencia se demuestran caso a caso, y esto sólo es posible bajo una gestión acompañada de fuertes mecanismos de supervisión y control, y hasta una escala de operación que se encuentra determinada por la cantidad y calidad de su personal operativo. En realidad, esta desventaja parece ser irrelevante puesto que el mecanismo de fondos compartidos está concebido para una intervención de baja escala en términos de cantidad de empresas asistidas, pero de alto impacto sobre la situación de competitividad de las mismas¹¹.

Complementariedad de ambos mecanismos

Como se ha analizado en este documento, *el nivel y la dispersión de precios* para un determinado producto de SDE, o familia de productos de SDE, determinan las condiciones básicas para la implementación de mecanismos de bonos, bajo diversas combinaciones de estandarización y especificidad de los mismos.

Es de esperar que con un incremento en el nivel de especificidad de determinados SDE requeridos por las empresas, y por ende con una posible reducción de las bases de estandarización de los mismos, la dispersión de precios alcance una amplitud que impida la entrega de un subsidio de valor fijo, sin generar distorsiones sobre los mismos. En este punto, la transición hacia un esquema de fondos compartidos permite profundizar el impacto al nivel de la empresa, mediante un enfoque de *inmersión* en la negociación por parte del Estado (a través de un operador de segundo piso subcontratado) como tercer participante, para lo cual no se requieren condiciones previas de estandarización de precios de los servicios, como así tampoco a nivel del contenido o de las modalidades de prestación de los mismos.

¹¹ En los proyectos analizados, el número de empresas beneficiarias a alcanzar en dos años de operación es inferior a 1.000 en todos los casos.

Pero también es posible pensar, inversamente, que varios productos innovadores de SDE generados y validados en un mecanismo de fondos compartidos pueden eventualmente alcanzar mayores condiciones de estandarización de precios, contenidos y modalidades y, por ende, condiciones para su masificación. Una vez alcanzada esta situación, la operativa caso a caso que caracteriza la modalidad de atención del mecanismo de fondos compartidos podría constituirse en una camisa de fuerza para la difusión masiva del nuevo SDE. En este caso, la transición hacia un mecanismo de bonos, modularizados o no modularizados, sería recomendable con el objetivo de aprovechar su capacidad de masificación¹².

Es razonable anticipar, en definitiva, que un uso combinado de ambos mecanismos tendría dos importantes efectos sinérgicos: (i) aquellas empresas que a través de su participación en mecanismos de bonos vean incrementadas sus capacidades de negociación de SDE podrían integrarse con mayor facilidad y seguridad a mecanismos de fondos compartidos para acceder a servicios altamente oportunos para sus necesidades específicas; y, (ii) los impactos de un mecanismo de fondos compartidos sobre el mercado podrían conducir a la innovación y validación de productos de SDE que, de generarse condiciones suficientes de estandarización, luego podrían ser ampliados en su alcance a través de mecanismos de bonos.

¹² Cabe señalar que, de acuerdo con la revisión bibliográfica realizada para este trabajo, la delimitación de los términos bonos y fondos compartidos aún se maneja de un modo confuso en la discusión especializada, sin integrar las dimensiones de precio, contenido y modalidades de prestación de los SDE –en definitiva, de los “productos” concretos– a subsidiar. Un ejemplo reciente de esta discusión y sus dificultades puede observarse en Hitchins (2000). Asimismo, vale lo anotado anteriormente a pie de página respecto de la diferenciación –incorrecta– entre bonos de valor fijo y bonos variables.

III. Los mecanismos en su contexto de políticas

En este capítulo se analiza el funcionamiento de los mecanismos de bonos y fondos compartidos en el contexto de las políticas públicas de los países de la región y de los organismos de cooperación internacional. En este análisis se consideran:

- Los actuales desafíos de las políticas públicas para mejorar el acceso de las MIPyME a SDE;
- Las funciones esenciales del Estado que aseguran una ejecución eficiente y segura de mecanismos de bonos y fondos compartidos;
- La mejora de la calidad de los SDE como una función pública y una propuesta operativa para mejorar el desempeño de esta función;
- La dimensión de sostenibilidad y la capacidad de los mecanismos de bonos y fondos compartidos para dosificar el subsidio en el nivel mínimo necesario; y
- La fortaleza de los mecanismos frente a la corrupción.

Tres desafíos de las políticas públicas para mejorar el acceso de las empresas a SDE

Unificar criterios respecto de la real capacidad de pago de los beneficiarios

Tanto en su justificación teórica como en su evidencia práctica, el argumento referido a la absoluta incapacidad de pago de las empresas¹³ por

¹³ Este argumento sostiene que este tipo de servicios es un bien público puro —como la seguridad de la nación—, al que se debe subsidiar en un 100%. Una parte importante de los recursos públicos de los Estados de América Latina que se destinan anualmente a la inversión en SDE para las empresas (formación profesional, ciencia y tecnología, promoción de exportaciones, entre otros) se gastan en intervenciones

productos de SDE es escasamente sostenible. Los principales argumentos teóricos esgrimidos (externalidades positivas y asimetrías de información) sólo justifican un subsidio parcial a determinados tipos de SDE y para determinados tipos de grupo meta, y a condición de que el mismo se ubique en el nivel mínimo necesario¹⁴.

Por otra parte, la implementación en 1994 del Programa de Bonos de Capacitación para la Microempresa de Paraguay aportó evidencia terminante contra la hipótesis de la incapacidad de pago. Desde un inicio, empresarios pertenecientes a los sectores de más bajos ingresos de la actividad informal estuvieron dispuestos a aportar en promedio un 50% del costo de su participación —o la de sus empleados— en cursos de capacitación adecuados a sus necesidades y preferencias, y esta voluntad de pago creció en forma directa con sucesivos incrementos en la pertinencia de los cursos ofrecidos. Asimismo, el programa de fondos compartidos de Ecuador inició su operación en plena crisis financiera del año 1999, signada por una fuerte falta de liquidez en el sector empresarial, pero, sin embargo, las empresas asistidas optaron por invertir sus recursos disponibles, en un 96% capital propio, en mejorar su posición competitiva, aprovechando la orientación, el asesoramiento y el cofinanciamiento ofrecidos.

La incapacidad de pago esgrimida por las empresas constituye, en muchos casos, una estrategia de defensa ante una oferta no pertinente, tanto pública como privada. *La experiencia acumu-*

basadas en este fundamento. *Estas políticas inhiben el logro de una mayor tasa de inversión social en capital humano*, posible de lograr, como lo demostró el Programa de Bonos de Capacitación para la Microempresa de Paraguay, entre otras experiencias, mediante un mejor “palanqueo” de la inversión privada por parte de la inversión pública.

¹⁴ Una discusión con mayor grado de detalle respecto de estos argumentos teóricos se encuentra en Alberti y Castagnola (2000).

lada en los diversos proyectos analizados muestra que incrementos importantes en la pertinencia de los servicios ofrecidos mejoran significativamente las condiciones para reducir los niveles de subsidio.

Aunque este aprendizaje pueda parecer obvio desde el punto de vista microeconómico, no lo es en el contexto normativo de los países de la región, donde buena parte de las políticas prevalentes en este ámbito no orientan sus acciones, de demanda u oferta, a un incremento de la *pertinencia y eficiencia* de los SDE, buscando ubicar el aporte privado directo, en condiciones de mercado, al nivel máximo posible. La concepción tradicional de los SDE como un bien público puro generó un aprendizaje inconveniente entre Estado y empresas respecto de su provisión, en el cual el propio SDE es parte del mercado de donaciones y no del mercado real en que las empresas realizan sus transacciones habituales.

Dar respuesta a la alta heterogeneidad de las demandas de SDE

La estructura interna de la demanda agregada de SDE del sector de las MIPyME se caracteriza por su alta diversificación y su intensa variabilidad. El tamaño de empresa, su situación legal, su rubro de actividad, su fase de maduración, su situación de productividad, la formación del empresario, entre muchos otros factores, determinan los contenidos y las modalidades del servicio requerido, configurando un extenso, diversificado y variable mapa de demandas potenciales o efectivas por productos de SDE¹⁵.

Aquí se abre el desafío de cómo operar desde las políticas públicas para lograr una mayor cobertura de productos de SDE, a la vez que una mayor pertinencia de los mismos en relación con las demandas específicas de las empresas. En

¹⁵ En los programas de bonos modularizados de capacitación externa para las MyPE de Córdoba (Argentina), Ecuador y Paraguay se observó un abanico final de cursos ubicado en torno a 700 currículos diferentes. Un estudio de mercado ex ante, basado en los grupos focales de un programa de fondos compartidos en Ecuador, financiado con recursos del Banco Mundial, identificó 59 categorías de servicios.

primer lugar, es evidente que una función esencial consiste en garantizar niveles adecuados de información a ambos lados del mercado, tanto en relación con la oferta de productos de SDE, sus contenidos, modalidades y precios, así como en relación con las necesidades y preferencias de la demanda.

En segundo lugar, la serie de instrumentos de asignación de subsidios al mercado de SDE que se presenta en este documento —bono modularizado, bono no modularizado y fondos compartidos— entrega una plataforma operativa que permite encarar proyectos de desarrollo del mercado de SDE con una visión global, pero también con instrumentos pertinentes para diversas combinaciones de objetivos, grupos meta de las políticas y tipo de “productos” de SDE requeridos.

Ajustar las acciones a las culturas económicas específicas de las MIPyME

El desconocimiento de las culturas empresariales prevalentes en el sector constituye la fuente de un conjunto de problemas.

Los estilos de gestión empresarial supuestos en el diseño de numerosos cursos de capacitación o bien en la elaboración de metodología de intervención en las empresas suelen tener escasa relación con los predominantes en el sector de las MIPyME en América Latina, lo que afecta significativamente la pertinencia del menú de SDE disponibles¹⁶.

¹⁶ Como ejemplo, se puede mencionar el escaso conocimiento que habitualmente muestran los proveedores de SDE respecto de la lógica de funcionamiento de una empresa familiar, la que constituye en realidad una característica sobresaliente del sector de las MIPyME en América Latina. Asimismo, los niveles de formación previa supuestos en el diseño de numerosos cursos de capacitación adquiridos como paquetes en países desarrollados no se corresponden con los prevalentes en América Latina. Incluso los propios empresarios se enfrentan en acciones de capacitación y asesoramiento con instructores y consultores que suponen en los estilos de gestión empresarial, y especialmente actitudes, que no se corresponden con los verdaderos.

Las estrategias de difusión de algunos programas de SDE analizados tuvieron problemas iniciales de focalización por una incorrecta percepción de la cultura económica de los empresarios a sensibilizar, y por ende del tipo de valoración que realizan los mismos respecto de la oferta de SDE, de la oferta de subsidios, así como de la vinculación de ambas¹⁷.

Los sistemas de auditorías de precios, supervisión y control definidos para la implementación de programas de segundo piso vinculados con el mercado de SDE no han estado atentos en algunos casos a las reglas de juego habituales entre los actores empresariales en América Latina, así como entre éstos y el Estado. Esta falencia constituye la razón última de diversos casos de fraude o colusión de intereses entre demanda y oferta¹⁸.

Resulta imprescindible que las intervenciones tengan su punto de partida en las culturas económicas existentes y no en las postuladas o de-

¹⁷ Entre otras deficiencias, las estrategias de difusión iniciales: (i) no pusieron suficiente énfasis en transmitir la garantía de información y orientación que brindaban los programas respecto de la oferta de SDE, así como en la facilidad y efectividad del acceso a la misma a través del programa; (ii) no concentraron las campañas en la promoción del producto del programa (información + SDE + incentivo), sino en la imagen institucional del organismo de contraparte; (iii) se dirigieron al grupo meta con términos e imágenes inadecuadas; y, (iv) no consideraron en forma suficiente las carencias de credibilidad de los organismos de contraparte, cuándo éstos fueron públicos, o bien, las carencias de difusión y capacidad de convocatoria, cuando fueron privados o mixtos.

¹⁸ Entre otras prácticas erróneas, cabe destacar (i) no garantizar la sorpresividad y aleatoriedad de los instrumentos de supervisión *in situ*; (ii) no garantizar los derechos de conocimiento, supervisión y control del estado –a través del operador de segundo piso– en los contratos (con cargo parcial a recursos públicos) de empresas beneficiarias con proveedores de SDE; y (iii) la aplicación de criterios porcentuales para la asignación de subsidios vinculados con productos específicos de SDE (bono variable), lo que genera un inmediato efecto inflacionario –ya sea por estrategias de cacería de subsidios por parte de oferentes o bien de colusión de intereses entre demanda y oferta– sobre los precios de los mismos.

seables. Este punto es decisivo para una elaboración pertinente de los diversos instrumentos contractuales —*reglas de juego*— que se utilizan como base normativa para la operación de mecanismos de fondos compartidos y bonos, para el diseño de estrategias de difusión que posibiliten una eficaz y creíble inserción de los programas en el mercado y, por último, para un diseño eficiente de los mecanismos de supervisión y control en la asignación de subsidios.

Funciones esenciales del Estado en el mercado de SDE

Existen varias experiencias en la región que esbozan una nueva lógica de gestión de las políticas públicas a través de la diferenciación de los papeles que asumen distintos actores. En primer lugar, se destacan los organismos que tienen la responsabilidad político-institucional (que en adelante denominaremos el tercer piso) de aquellos que, dependiendo de los primeros, están a cargo de la gestión técnica de las políticas (en adelante el segundo piso). El tercer grupo de actores está conformado por los oferentes y demandantes de SDE (a los cuales identificaremos como el primer piso).

La experiencia acumulada en los proyectos analizados muestra la necesidad de concentrar esfuerzos del Estado en: (i) la *formulación, evaluación y actualización de normas, políticas y programas* orientados a mejorar la cobertura y la calidad de la oferta de SDE disponible, tanto con instrumentos hacia la demanda como hacia la oferta; (ii) el desarrollo de capacidades financieras (*ingeniería financiera*) que permitan diseñar, por un lado, diversos mecanismos de entrega de subsidio a la demanda que mejoren la focalización, eficiencia y pertinencia de la oferta de SDE disponible, así como, por otro lado, de subsidio puntual a la oferta que mejoren la calidad en la prestación de los servicios; y, (iii) la *evaluación de resultados e impactos*, de modo tal que permita un permanente ajuste de las funciones anteriores a cambios en los datos de contexto¹⁹.

¹⁹ En relación con la experiencia de programas de fondos compartidos, el aprendizaje institucional se presenta en Soler (2001). En el área de la capacitación para el empleo, en particular en los programas

Cuadro 1: Matriz de funciones por actor y sistema de gestión

SISTEMAS DE GESTIÓN	TERCER PISO	SEGUNDO PISO	PRIMER PISO	
			Oferta	Demanda
Normalización	Definición de políticas orientadas al mercado de SDE y de normas de calificación de oferentes y servicios	Aplicación de normas. Calificación y registro de oferentes y servicios		
Información	Definición de políticas de información que garanticen la mayor transparencia posible del mercado	Información y orientación a los usuarios sobre normas, oferentes y servicios		
Administración	Contratación de agentes de segundo piso mediante sistemas licitatorios, a plazo y con pagos vinculados a resultados	Administración de sistemas de asignación de subsidios	Venden servicios	Eligen y pagan servicios
Innovación y desarrollo de SDE	Formulación de políticas y programas orientados a mejorar la calidad de la oferta disponible de SDE	En caso necesario, administración de componentes de fortalecimiento de la oferta	Desarrollan servicios orientados a la demanda	
Financiamiento	Definición de políticas de provisión de recursos y de asignación de subsidios a empresas	Financiamiento de las acciones, con base en sistemas de pago contra resultados		
Supervisión		Supervisión de las acciones		
Control	Auditoría de agentes de segundo piso	Controles sobre oferentes y usuarios		
Evaluación	Evaluación de resultados e impactos de la intervención, y de la gestión de los agentes de segundo piso	Provisión de insumos para la evaluación de resultados e impactos de las acciones		Evalúan la calidad, pertinencia y eficiencia de los servicios

En relación con otras funciones (como el manejo mismo de mecanismos de distribución de información y de asignación de subsidios, entendido en este trabajo como un papel de “segundo piso”, o la prestación de los servicios en una lógica pública, definida como una intervención de “primer piso”), parece existir suficiente evidencia como para afirmar que tienen un menor grado de importancia estratégica para el Estado.

de formación e inserción laboral de jóvenes desocupados de bajos ingresos y trabajadores cesantes implementados con recursos del Banco se observa el mismo proceso de aprendizaje institucional. Esta temática se encuentra analizada en Alberti y Lasida (2000).

Al nivel de segundo piso, la gestión técnica de los programas implica un conjunto de funciones que pueden ser contratadas, a término y con pagos vinculados a resultados, por el Estado a operadores privados con ventajas de especialización, eficiencia y flexibilidad administrativa y operativa. En el segundo piso operan: (i) los registros de oferentes y sus productos; (ii) los sistemas de información a la demanda; (iii) los sistemas de financiamiento a la demanda y a la oferta; y, (iv) los sistemas de supervisión y control de las acciones o contratos de prestación de SDE acordados entre demanda y oferta.

En su conjunto, esta política descentralizada de provisión de SDE se basa en cinco aspectos cla-

ve: (i) delegar a los usuarios la elección de los servicios pertinentes en cada caso particular; (ii) fortalecer esta delegación administrativa con un eficaz sistema de información a la demanda respecto de la calidad, pertinencia y eficiencia de los servicios ofrecidos por el mercado; (iii) adecuar las modalidades de financiamiento público, en definitiva de asignación de subsidios, a las diversas necesidades y preferencias de las empresas beneficiarias, así como a las características de los productos específicos de SDE requeridos; (iv) fortalecer las funciones públicas de normalización, supervisión, control y evaluación; y, (v) diferenciar niveles de intervención que impidan la generación de situaciones de conflicto de “juez y parte” entre los diversos actores participantes. En el Cuadro 1, la matriz de funciones por actor (piso) y sistema presenta en forma esquemática una distribución y una delimitación de funciones entre los diversos pisos. Algunos aspectos críticos de la experiencia realizada por diversos programas de SDE en la región pueden ser analizados sistema por sistema con base en esta matriz.

En general, se observa una baja capacidad del Estado en el ejercicio de *funciones normativas*, tanto en la formulación de políticas para la prestación de SDE a diversos tipos de grupos meta, como en la definición de estándares técnicos para la calificación de oferentes privados. La capacidad para la armonización de políticas vinculadas con el mercado de SDE es prácticamente nula en los países de la región. Habitualmente, esta baja capacidad normativa y por ende baja capacidad de evaluación y reformulación de políticas, es responsable por la permanencia paralela de intervenciones gubernamentales no complementarias, o mejor dicho concurrentes, en el área de SDE²⁰.

²⁰ Este aspecto también guarda relación con la cooperación internacional en lo que se refiere a sus prácticas de transferencia de tecnología a las contrapartes nacionales. En su inmensa mayoría, los componentes de fortalecimiento institucional han financiado la transferencia de capacidades de operación de instancias de segundo piso (programas de licitaciones, bonos, fondos compartidos, por ejemplo) o de metodología para la innovación y desarrollo de SDE, pero rara vez han fortalecido capacidades normativas en el estado para la armonización, formulación y evalua-

Aún es necesario enfatizar el papel central que juega la *información* en programas vinculados con el mercado de SDE, atendiendo al volumen de información necesario para tomar una decisión racional en materia de pertinencia de los servicios y las categorías de información que están implicadas dentro de ese volumen global.

Los empresarios, naturalmente, tienen ventajas de información acerca de la organización interna de su empresa²¹ y respecto del contexto inmediato de actividad de la misma. El Estado, en cambio, se encuentra usualmente en desventaja para el manejo adecuado de este tipo de información referida a cada una de las empresas, tanto por su volumen como por su complejidad, lo que constituye un fundamento para la descentralización de las políticas públicas en el área de SDE.

Puede ocurrir, al mismo tiempo, que en algunos mercados relativamente pequeños, altamente especializados o incipientes, críticos para el desarrollo de la economía y caracterizados por la existencia de incertidumbre respecto de la calidad de los mismos, como es el caso del mercado de SDE, el Estado puede estar en condiciones — no significa que la función deba ser ejecutada al interior del propio aparato del Estado— de obtener información relevante sobre la calidad y eficiencia de los servicios ofrecidos.

Ambos flujos de información son imprescindibles para evaluar el grado de aplicabilidad de los

ción de políticas. Estas capacidades son imprescindibles para una ejecución eficiente de políticas públicas descentralizadas, que asegure su consistencia y permanente evaluación, y en particular para la descentralización de la gestión de los programas a instituciones privadas de segundo piso contratadas mediante sistemas licitatorios.

²¹ Esta afirmación es especialmente válida para micro y pequeñas empresas. En empresas de mayor tamaño, al crecer el grado de complejidad de su organización interna, el empresario tiende a perder personalmente esta ventaja de información y puede suceder que requiera de servicios externos de diagnóstico. Sin embargo, también es razonable pensar que mantendrá, al menos, en un grado mínimo esta ventaja de información, puesto que siempre será la persona con mayor información y capacidad de análisis para una contratación exitosa de dicho servicio.

servicios a las características de cada empresa y, por lo tanto, estar en condiciones de negociar contenidos, modalidades y precios sobre la base de una información que reduce riesgos y elimina la incertidumbre. Las ventajas de información que posee el empresario le permitirán “leer” en forma adecuada los datos que pueda aportarle un registro especializado en catalogar oferentes, así como sus productos específicos.

Una delimitación eficiente de funciones entre el estado y los empresarios en la provisión y uso de estos flujos de información es el fundamento de una intervención orientada por la demanda que permita avanzar hacia niveles crecientes de sostenibilidad de este tipo de mercados. Si cuentan con información relevante sobre los oferentes y sus productos, son los empresarios quienes poseen los conocimientos específicos y los incentivos naturales para evaluar la pertinencia de los servicios a contratar y es a ellos a quienes se debe apoyar de un modo directo a desarrollar experiencias de negociación.

La *supervisión* debe centrarse en verificar el cumplimiento por parte de oferentes y usuarios de las reglas de juego establecidas por las políticas y los diversos programas. Existe una variedad de modalidades para cumplir con esta función. Sin embargo, cualquier modalidad que se adopte deberá comprender intervenciones aleatorias en el lugar de realización de las acciones. En algunos programas se observa la tendencia a una supervisión total de las acciones que se financian. En general, esta modalidad es inconveniente²² por sus altos costos operativos y porque la experiencia indica que no agrega mayores beneficios frente a un sistema de supervisión aleatorio con visitas imprevistas. El registro de las acciones aprobadas debe brindar un detalle correcto de horarios y calendarios, a fin de que la planificación de las rutas de supervisión se realice con la necesaria agilidad, eficiencia y sorpresividad. Los mecanismos de *control* deben

²² Con la excepción de las etapas piloto o iniciales, donde la supervisión a todas las acciones permite generar aprendizajes rápidos para la mejor configuración del sistema, y a su vez orientar y apoyar a los proveedores en la realización de las primeras experiencias dentro del programa.

concentrarse en fiscalizar el adecuado uso de los recursos públicos, atendiendo a la verificación del pago de contraparte de los usuarios y a asegurar, con base a la información a suministrar por el sistema de supervisión, el pago contra resultados satisfactorios.

El desarrollo de una metodología de *evaluación* puede constituir un campo importante de transferencia de *know-how* a organismos de tercer piso involucrados con el desarrollo del mercado de SDE. En recientes diseños de programas, el Banco ha puesto énfasis en la ejecución de funciones de segundo piso por parte de entidades privadas especializadas, así como en el fortalecimiento de organismos estatales en funciones de tercer piso, en particular en el área de evaluación, con el objetivo de asegurar el debido seguimiento de los mencionados ejecutores privados. En el Anexo G se presenta una propuesta metodológica para la evaluación de proyectos vinculados con el mercado de SDE, detallando el enfoque, las dimensiones y los momentos de la evaluación. En los proyectos analizados, la aplicación de un enfoque de evaluación como el propuesto habría podido alcanzarse satisfactoriamente, con diversos grados de nivel de esfuerzo y despliegue de instrumentos de medición, asignando como máximo un 2% de los recursos totales destinados al programa.

La mejora de la calidad de la oferta de SDE como función e inversión pública

Una gestión diferenciada por pisos y sistemas permite ordenar y superar los tradicionales conflictos entre calidad y eficiencia en la entrega de servicios, discusión sobre la cual aún “existen pocos consensos y se plantean controversias enconadas” (Castro, 2001). Los mecanismos de incentivo a la demanda, implementados en los proyectos analizados, han generado impactos positivos sobre la focalización, la eficiencia y la pertinencia de los servicios ofrecidos y estos impactos han sido mayores en la medida en que en la fase de maduración de los programas se lograron niveles altos de presión competitiva sobre la oferta. No obstante, un mecanismo de asignación de subsidios a la demanda no asegura necesariamente un impacto directo sobre otras importantes dimensiones de la calidad de los

servicios, además de la pertinencia, como son los insumos y procesos dentro de cada oferente. La pertinencia es una dimensión crecientemente relevante del concepto de calidad, pero esta última no se agota en la primera.

En muchos países de la región, los oferentes de SDE necesitan mejores herramientas de intervención en las empresas (diagnósticos, planificación estratégica, contratos con definición de objetivos, metas y resultados medibles), mejores procesos de formación de formadores y elaboración de materiales didácticos, o bien equipos didácticos y técnicos de diversa índole. No es posible asegurar que un incremento de la capacidad de pago de la demanda, mediante la asignación de fondos compartidos o bonos sea incentivo suficiente para modificar el comportamiento inversionista de los oferentes a favor de estos insumos de calidad, aunque tampoco puede descartarse que esto ocurra en algunos casos de oferentes con una cierta propensión a invertir en estos rubros.

En algunos programas, el Banco ha considerado conveniente la implementación de componentes paralelos de fortalecimiento de la oferta en aspectos relacionados con la calidad de sus servicios. La experiencia muestra que un fondo de fortalecimiento de la oferta como instrumento para la mejora de la calidad de los SDE disponibles se basa, explícita o implícitamente, en un determinado supuesto respecto del comportamiento inversionista de los oferentes de SDE en el desarrollo o adopción de nuevos y mejores productos. Este supuesto básico explica la estrategia adoptada para incidir sobre la oferta.

Por ejemplo, los fondos ejecutados dentro de un esquema centralista —acciones concebidas, decididas, financiadas y ejecutadas en forma unilateral por parte de los programas—, suponen una escasa capacidad o interés por parte de los oferentes privados de SDE para la realización de este tipo de inversiones. Inversamente, los fondos ejecutados en una lógica descentralizada suponen, explícita o implícitamente, la existencia de estas capacidades e intereses.

Una decisión técnica respecto de la conveniencia de una u otra modalidad se basará, entre otros

aspectos fundamentales, en un análisis de la situación del mercado de SDE en el país respectivo y de los productos específicos de SDE que se desean mejorar, así como en un análisis del grupo meta específico que requiere la mejora de los mencionados productos. No obstante, la discusión especializada, así como la experiencia recogida en varios de los programas analizados, señala con insistencia las dificultades de un esquema centralista para lograr acciones con suficiente adecuación a las demandas de los oferentes de SDE, así como en última instancia a las demandas de los diversos grupos metas de empresas que se desean apoyar.

Pero es necesario señalar que la opción por un esquema descentralizado —modelo aprobado para la ejecución de casi todos los componentes de fortalecimiento de oferta incluidos en los proyectos analizados— sólo nos dice, desde el punto de vista operativo, que el fondo apunta a estimular los procesos de transferencia, adopción y desarrollo de nuevos y mejores SDE por parte de los propios oferentes, pero no nos dice nada acerca de cómo lograrlo, es decir, cómo incidir correctamente en forma externa sobre la función de inversión de los oferentes.

A los efectos de aportar a esta discusión, en el Anexo F se presenta *un mecanismo alternativo para la entrega de subsidios a la oferta de SDE*, considerando algunas pautas para la elaboración de reglamentos operativos de fondos de fortalecimiento de la oferta, así como la introducción y justificación conceptual de un mecanismo de subasta.

Sostenibilidad

El concepto de sostenibilidad tiene una importancia creciente en diversas acciones que impulsa el BID y otros organismos de cooperación internacional como reflejo de principios de política de desarrollo orientados al logro de una mayor autonomía de los actores involucrados en las mismas. La sostenibilidad refiere fundamentalmente al ámbito económico como capacidad para permanecer, tanto una empresa como una persona, en forma competitiva en el mercado a mediano y largo plazo.

En el ámbito de bienes mixtos, caracterizados por un simultáneo interés —y por ende capacidad de aporte— público y privado en la producción de los mismos, el *mayor grado posible de sostenibilidad a alcanzar* se vincula en forma directa e inversa con la dosificación del *aporte público —subsidio— en el nivel mínimo necesario*. Este es el caso del mercado de SDE en los países de la región. La interrogante que se abre, en relación con el diseño de mecanismos de asignación de subsidios, es qué enfoque seguir para garantizar que efectivamente la dosificación del subsidio se ubique en este nivel mínimo necesario, bajo condiciones aceptables de alcance y calidad de los servicios.

En términos económicos, es posible diferenciar entonces dos grandes factores que afectan la sostenibilidad, es decir, la capacidad y voluntad de pago de la demanda por los diversos servicios y la disponibilidad recursos públicos para la asignación de los subsidios requeridos y la cobertura de los costos que genera la misma. Ambas dimensiones refieren a los aportes privados y públicos, los dos componentes básicos de financiamiento de la política.

La búsqueda del nivel mínimo necesario de subsidio, más allá de la diversidad de combinaciones de tipos de SDE y tipos de grupos meta que variarán el promedio observado, parece constituir la principal meta en materia de sostenibilidad de toda política orientada al mercado de SDE. En este contexto, el mérito de los mecanismos fondos compartidos y bonos es que su lógica operativa permite buscar, mediante variaciones en la dosificación del subsidio, este nivel mínimo necesario.

Pero el mecanismo no garantiza, por sí mismo, el alcance de esta situación²³. Esta es resultado de: (i) el compromiso de la agencia ejecutora y su entorno institucional con el objetivo de desarrollo del mercado²⁴; (ii) la capacidad del programa de identificar y procesar cambios en los parámetros de financiamiento que permitan in-

crementar sistemáticamente el aporte privado sin que se resientan el alcance o la calidad de los servicios; (iii) la capacidad de la oferta de procesar cambios en sus productos, lo que a su vez puede eventualmente requerir acciones en paralelo de fortalecimiento de la misma, y por último, aunque no menos importante; y (iv) la propia sostenibilidad de los individuos y empresas a mediano y largo plazo en sus respectivos mercados.

El segundo factor que incide sobre la sostenibilidad a alcanzar, una vez justificada una política de subsidio al mercado, es la disponibilidad y continuidad de los recursos públicos necesarios para el alcance de las metas del programa. En este caso, la principal interrogante es el período de intervención, el cual está determinado por los objetivos del proyecto —¿en qué medida y con qué impacto se busca el desarrollo del mercado de SDE, o de un determinado segmento del mismo?—; el tipo de producto de SDE y el tipo de grupo meta vinculados con el programa; y la existencia o no de políticas gubernamentales concurrentes en el mercado de SDE.

En proyectos financiados con deuda externa o recursos presupuestales de los Estados, se debe establecer, en primer lugar, si el ámbito de intervención (grupo meta, tipo de producto de SDE, objetivos y metas a alcanzar) requiere de una corriente de recursos públicos más allá de la ejecución de un primer programa. Si no la requiere, se supone entonces que los objetivos del proyecto se lograrán durante la ejecución del mismo. Si la requiere, el proyecto no debería iniciarse sin la garantía del financiamiento para el resto del período necesario de intervención, que no se cubre con los recursos del proyecto. De otro modo, se da por descontado una interrupción en el flujo de recursos no acorde con los requerimientos del mercado y las pautas de la política iniciada. La consecuencia es la caída del mercado, con negativas consecuencias para la sostenibilidad del mismo. Esta experiencia se ha vivido en forma reiterada en la mayor parte de los proyectos piloto analizados, incluso se han sufrido interrupciones en el flujo de fondos durante la ejecución misma de los programas.

²³ El mecanismo en sí mismo no es sostenible, porque el subsidio no es sostenible por definición.

²⁴ Los autores están en deuda con Lara Goldmark por señalar e insistir en la importancia de este punto.

El aporte privado puede ser incentivado hasta alcanzar su nivel óptimo, grado máximo de sostenibilidad económica, si el aporte público, además de inteligente en su dosificación, es continuo en su período de intervención. En ello se basa el acuerdo básico entre Estado y mercado para el logro de los objetivos de estas políticas. Las interrupciones en el flujo de fondos, por fuera de las pautas establecidas para la estrategia de retiro del mercado, atentan en forma directa contra la sostenibilidad económica que se pretende alcanzar.

Por último, cabe señalar que la existencia de prácticas gubernamentales orientadas al subsidio total de productos de SDE y a su producción en forma centralista por parte del Estado, aun cuando los recursos sean recaudados mediante un impuesto específico, atenta contra los efectos que estos mecanismos de demanda buscan desarrollar sobre la cultura económica de los empresarios en relación con el mercado de SDE, así como sobre el grado de eficiencia y pertinencia de la oferta de SDE²⁵. La presencia de *externalidades negativas* de este tipo de intervenciones limita en forma considerable el grado de sostenibilidad a alcanzar en el mercado de SDE de la mayor parte de los países de la región, y en varios constituye su principal obstáculo.

Fortalezas de los mecanismos frente a la corrupción

En diversos países de la región, las prácticas de corrupción están afectando fuertemente la trans-

²⁵ Hacemos referencia a los institutos de formación profesional, a organismos públicos de ciencia y tecnología y a agencias estatales de promoción comercial. La justificación de estas intervenciones mediante el habitual argumento de externalidades positivas es incorrecta, puesto que este argumento teórico solamente justifica un financiamiento público parcial en la proporción en que los beneficios externos exceden los beneficios que internalizan las personas o las empresas. Por otra parte, su financiamiento coactivo mediante impuestos muestra que los diseñadores de este tipo de intervenciones concibieron en realidad la prestación de estos servicios como un bien público *puro*, similar a la defensa de la nación. Vale decir, un bien cuya producción por parte del mercado es imposible, o bien –por alguna razón– inconveniente.

parencia, focalización y eficiencia de las políticas públicas. En relación con la implementación de mecanismos de asignación de subsidios a la demanda, los intentos de corrupción pueden apuntar a diversas modalidades de desvíos de fondos, entre los que se encuentran, la colusión de intereses entre oferta y demanda; el fraude por parte de los oferentes; el fraude por parte de la demanda, fundamentalmente como captación de subsidios por individuos y empresas que no cumplen con los requisitos de elegibilidad de los programas; y el direccionamiento político de los recursos.

La capacidad de los mecanismos de fondos compartidos y bonos para establecer prácticas anticorrupción puede observarse en dos dimensiones básicas que son el potencial de corrupción y el proceso de compromiso, supervisión, control y liquidación de los recursos de subsidio.

La fortaleza de estos mecanismos para reducir el potencial de corrupción reside en la atomización del subsidio. Cuanto mayor es el grado de atomización, mayores son los costos de transacción en que debe incurrir quien desee violar las reglas de juego de los programas con el objetivo de una apropiación ilícita de recursos. Asimismo, la estructuración de la intervención pública por niveles que delimitan la responsabilidad político-institucional (tercer piso) de la gestión técnica de los programas (segundo piso) tiene la ventaja adicional de fijar mayores límites a un eventual direccionamiento político de los recursos.

En relación con el proceso mismo de asignación de subsidios, la fortaleza de las prácticas anticorrupción depende de la calidad de los sistemas de supervisión y control, los que se encuentran resguardados por la retroactividad del subsidio²⁶,

²⁶ La experiencia acumulada en técnicas de supervisión parece ser suficiente para avanzar, en caso necesario, hacia una tercerización de este sistema mediante la contratación de empresas especializadas que con base en muestras aleatorias puedan garantizar la transparencia y el imprescindible factor sorpresa de la supervisión, tanto en relación con las empresas y los oferentes, como incluso en relación con las agencias ejecutoras. Una posibilidad es la contratación de firmas de medición de opinión pública de primer nivel. Ellas tienen el instrumental necesario y los incentivos

el cual es un elemento de suma importancia. Dado que los oferentes se encuentran inmersos en un proceso de prestación continua de servicios al interior del programa, basta que la supervisión o las instancias de control encuentren una irregularidad en la ejecución de una acción para que los programas procedan a suspender de forma inmediata todos los compromisos establecidos con el oferente y/o las empresas involucradas y se pase a una fase de análisis que establezca las sanciones pertinentes. Los mecanismos de supervisión y control operan antes y después del compromiso de recursos, pero siempre antes de la liquidación de los mismos en virtud del carácter retroactivo del subsidio.

La delimitación de funciones y responsabilidades entre los diversos actores participantes, la atomización del subsidio y el pago retroactivo del mismo una vez supervisadas y controladas las acciones, constituyen los principales elementos de defensa de estos mecanismos contra prácticas de corrupción. Estas fortalezas señalan una mejor capacidad de reacción de estos mecanismos descentralizados en comparación con mecanismos centralizados de asignación de recursos, como pueden ser la asignación “en bloque” ex ante o los sistemas de licitación. En ambos casos, la baja atomización del subsidio y el carácter ex post de los controles generan, sin duda, una mayor vulnerabilidad frente a la corrupción.

–imagen y credibilidad– para cumplir satisfactoriamente con esta función.

IV. Conclusiones

La *definición operativa* de un mecanismo de asignación de subsidios a la demanda de SDE, incluida la opción entre un sistema de bonos y otro de fondos compartidos, debe basarse en la situación de mercado del respectivo “producto” de SDE que se pretende desarrollar. La situación de precios, el grado de estandarización y el grado de especificidad del SDE requerido constituyen variables fundamentales a estos efectos.

El *bono* presenta las siguientes tres características básicas: (i) es un documento *intransferible de valor fijo* por módulo de SDE (bono modularizado) o bien por costo unitario de la prestación del servicio (bono no modularizado); (ii) este valor fijo, en todos los casos, debe ubicarse *por debajo de la banda inferior de flotación de precios* en el mercado observada para el respectivo producto de SDE; y, (iii) el mismo sólo es *efectivizable en forma retroactiva* a la prestación de los servicios y contra la manifestación de satisfacción por parte del beneficiario.

En el área de la *capacitación externa* a las empresas, el mecanismo de *bonos modularizados* presenta notorias ventajas. Las condiciones de precio y estandarización de este tipo de SDE permiten la organización de la oferta por módulos, sin perjuicio de la necesaria pertinencia de los servicios ofrecidos. En los casos analizados, la modularización ha contribuido incluso a incrementar la pertinencia de los servicios, y ésta puede incrementarse aún más si la modularización se basa en sistemas de competencias laborales. A partir de la experiencia del Programa de Bonos de Capacitación para la Microempresa de Paraguay, el *bono modularizado* ha constituido un referente para la organización de intervenciones en el segmento de capacitación externa, no sólo para micro, pequeñas y medianas empresas, sino también para jóvenes y trabajadores desocupados.

En el área de *SDE en planta*, servicios escasamente estandarizables, se requiere de la imple-

mentación de mecanismos de *bonos no modularizados*. Los problemas observados en este segmento del mercado aconsejan la implementación de sistemas de mayor exigencia contractual que subsidien un valor fijo por costo unitario, concretamente por precio hora técnico en la empresa (PHTE). Un programa de bonos no modularizados es viable cuando: (i) el cupo de *subsidio no distorsionante* por PHTE, cuyo máximo está constituido por la banda inferior de la flotación de precios, resulta atractivo para los empresarios como incentivo para la contratación de SDE en planta; (ii) un número importante de oferentes cuenta con herramientas (metodología) completas y validadas de intervención en las empresas; y, (iii) tanto las empresas como los oferentes están en condiciones y dispuestos a aceptar por parte del programa condiciones exigentes (definición de términos de referencia, metodología, supervisión y modalidades de pago contra resultados) para la elaboración de contratos de prestación de SDE en planta.

Un mecanismo de bonos no aplica para *productos de SDE innovadores o incipientes en el mercado*. La probable escasa estandarización de las dimensiones relevantes del SDE elegido (precio, contenido y modalidad de prestación) impiden la definición de los parámetros básicos para la definición del bono.

En estos casos, el mecanismo de *fondos compartidos (matching grants)* cuenta con notorias ventajas derivadas de su enfoque de *inmersión en la negociación* entre empresarios y oferentes. El mecanismo de fondos compartidos se basa en un *proceso de negociación tripartito* (empresas, proveedores y Estado a través de un operador de segundo piso subcontratado), con base en un sistema de instrumentos contractuales orientados a garantizar la eficiencia, pertinencia e impacto de los SDE requeridos.

Por su lógica de funcionamiento, el mecanismo de fondos compartidos tiene una *alta capacidad*

de respuesta frente a innovaciones o demandas altamente específicas por parte de las empresas interesadas en la contratación de SDE y, especialmente, frente a planes de intervención en las que impliquen la contratación de diversos tipos de SDE. En este sentido, permite acotar el objetivo de impacto a una tipología predefinida de empresas, pero con base en un acceso universal a los diversos SDE que el plan de negocios establece como requerimientos.

La *complementariedad* de ambos mecanismos permite la generación de efectos sinérgicos. Las empresas que a través de su participación en mecanismos de bonos vean incrementadas sus capacidades de negociación de SDE, podrían integrarse con mayor facilidad y seguridad a mecanismos de fondos compartidos para acceder a servicios que permitan aprovechar oportunidades de mercado. Además, los impactos de un mecanismo de fondos compartidos sobre el mercado podrían conducir a la innovación y validación de productos de SDE que, de generarse condiciones suficientes de estandarización, luego podrían ser desarrollados y ampliados en su alcance a través de mecanismos de bonos.

Un funcionamiento eficiente, coordinado y seguro de estos mecanismos se ve potenciado si el Estado fortalece sus funciones en: (i) la *formulación, evaluación y actualización de normas, políticas y programas* orientados, tanto con instrumentos hacia la demanda como hacia la oferta, a mejorar la cobertura y la calidad de la oferta de SDE disponible; (ii) el desarrollo de capacidades financieras (*ingeniería financiera*) que permitan diseñar, por un lado, diversos mecanismos de entrega de subsidio a la demanda que mejoren la focalización, eficiencia y pertinencia de la oferta de SDE disponible, así como, por otro lado, de subsidio puntual a la oferta que mejoren la calidad en la prestación de los servicios; y, (iii) la *evaluación de resultados e impactos*, de modo tal que permita un permanente ajuste de las funciones anteriores a cambios en los datos de contexto.

En relación con los *supuestos de contexto* necesarios para una eficiente ejecución de estos mecanismos, cabe destacar que la existencia de prácticas gubernamentales orientadas al subsidio en un 100% de productos de SDE y a su producción en forma centralista por parte del Estado atenta contra los efectos que estos mecanismos de demanda buscan desarrollar sobre la cultura económica de los empresarios en relación con el mercado de SDE, así como sobre el grado de eficiencia y pertinencia de la oferta de SDE. La presencia de *externalidades negativas* de este tipo de intervenciones limita en forma considerable el grado de sostenibilidad a alcanzar en el mercado de SDE de la mayor parte de los países de la región.

En el ámbito de bienes mixtos, caracterizados por un simultáneo interés (y, por ende, capacidad de aporte) público y privado en la producción de los mismos, el *mayor grado posible de sostenibilidad a alcanzar* se vincula en forma directa e inversa con la dosificación del *aporte público (subsidio)* en el nivel mínimo necesario.

El mérito de los mecanismos de fondos compartidos y bonos es que su lógica operativa permite buscar, mediante variaciones en la *dosificación del subsidio*, este nivel mínimo necesario.

La delimitación de funciones y responsabilidades entre los diversos actores participantes, la atomización del subsidio, y el pago retroactivo del mismo una vez supervisadas y controladas las acciones, constituyen los *principales elementos de defensa de estos mecanismos contra prácticas de corrupción*. Estas fortalezas señalan una mejor capacidad de reacción de estos mecanismos descentralizados en comparación con mecanismos centralizados de asignación de recursos, como pueden ser la asignación en bloque ex ante o los sistemas de licitación. En ambos casos, la baja atomización del subsidio y el carácter ex post de los controles generan, sin duda, una mayor vulnerabilidad.

Bibliografía

- Alberti, J. P. y Bustamante, F. (RE/PR). 1994. *Manual de operaciones del Sub-Programa de Bonos de Capacitación para la Microempresa*. BID. Paraguay.
- Alberti, J. P. y Lasida, J. 2000. Los institutos públicos de formación profesional: Transición hacia nuevas modalidades de intervención en la formación para el empleo. Región 3. BID.
- Alberti, J. P. y Castagnola, J. L. 2000. “Vouchers” para el desarrollo de mercados de servicios empresariales: ¿de qué estamos hablando cuando hablamos de orientación por demanda? Región 3, BID.
- Castro, Claudio de Moura. 2001. *Capacitación vocacional y técnica: una estrategia del BID*. Serie de informes de políticas y estrategias sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible. No. EDU-116. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Castagnola, J. L. 1998. Diseño de la metodología de evaluación del programa de capacitación laboral para jóvenes y trabajadores en empresas (PROCAL) (ATN/MH-5130-B0). Mimeo. PROCAL. Bolivia.
- Grupo Asesor de la Pequeña y Mediana Empresa. 2000. *Evaluación como herramienta de gestión estratégica de SDE*. BID (SDS/SME).
- Hitchins, R. 2000. Developing Markets for BDS: Designing and Implementing More Effective Interventions. Springfield Centre For Business In Development / Swiss Agency For Development And Cooperation. SED-Issue Paper 5.
- Nexus Associates. 2000. *Evaluation of the Experience of the Centros de Desarrollo Empresarial: Lessons Learned from CDE Rafaela-Esperanza in Argentina*. Mimeo.
- Phillips, D.A. 2000. Implementing the Market Approach to Enterprise Support: A Comparative Evaluation of Matching Grants Schemes. Banco Mundial.
- Soler, S. 2001. SDE para el apoyo a la MyPE en promoción de exportaciones. *Servicios de desarrollo empresarial para las micro y pequeñas empresas*. Viceministerio de la Microempresa, Bolivia.

Anexo A:

Pautas para elaborar reglamentos operativos de bonos modularizados en el área de capacitación externa

Beneficiarios. En general, los componentes de capacitación externa basados en sistemas de bonos modularizados son aplicables a todo tipo de empresas e individuos²⁷. Se debe tener cuidado con los criterios de elegibilidad de las empresas, de modo tal que no generen excesivos costos y tiempos de control en la recepción de usuarios. En particular, se debe analizar si con un criterio de corte ocupacional (empresas hasta “XX” ocupados) se puede delimitar el grupo meta de un modo aceptable para los objetivos del componente. El siguiente paso, la definición de cortes según total de activos fijos y monto de ventas anuales, puede agregar seguridad en la delimitación del grupo meta, pero incrementa significativamente los costos y tiempos de control de la elegibilidad de beneficiarios.

Beneficios. Se debe definir la cantidad de bonos que podrá recibir una empresa por año o durante toda la ejecución del programa. Esta definición guarda relación con el tamaño ocupacional de las empresas del grupo meta, la cantidad de acciones de capacitación externa que toman las empresas con mayor intensidad de demanda y con los recursos disponibles y el impacto que se pretende alcanzar en relación con la cantidad de empresas. Asimismo, es necesario recalcar que la cantidad de bonos disponibles puede ser usada en forma aislada sin relación entre sí, o bien para cubrir planes de capacitación de varios módulos sucesivos.

²⁷ Esta pauta se orienta a programas de capacitación a empresas, o bien a trabajadores ocupados en las mismas. No obstante, la mayor parte de sus cláusulas son válidas, con variaciones en la definición de beneficiarios y de las características de los cursos requeridos, para programa orientados a la capacitación ocupacional de personas desocupadas.

Criterios de elegibilidad de oferentes de capacitación externa. Este punto no es de manejo exclusivo de la entidad de segundo piso contratada para operar el programa. Se trata de la definición de estándares técnicos y operativos que pueden ser materia de discusión de instancias normativas del estado. Las exigencias mínimas a considerar comprenden: tener una correcta configuración legal que los habilite con responsabilidad a la firma de Convenios de Participación con la entidad contraparte; acreditar, como mínimo, “X” años de experiencia en la oferta de capacitación empresarial y laboral; disponer de una cartera de clientes compuesta por empresas del grupo meta; disponer de un plantel docente, infraestructura y materiales didácticos adecuados a los objetivos del Programa; y disponer de una cuenta bancaria para el cobro de los bonos captados.

Registro de oferentes calificados. El programa dispondrá de un registro de oferentes calificados, el cual permanecerá abierto durante toda la vigencia del mismo. Los oferentes deberán completar el registro y presentarlo. Será de su entera responsabilidad la veracidad de los datos contenidos en el mismo.

Proceso de selección de oferentes. La selección de oferentes para su participación en el programa debe basarse en un mecanismo permanente y sencillo. La posibilidad de postulación de nuevos oferentes debe permanecer abierta durante toda la vigencia del Programa. El programa solicitará carpetas de antecedentes a los oferentes, verificando el cumplimiento de los Criterios de Elegibilidad. A estos efectos, el programa realizará visitas de inspección a los oferentes. Una vez aprobada la participación del oferente, se firmará un Convenio de Participación entre el mismo y el organismo de contraparte.

Los convenios de participación. Los convenios de participación establecen las “reglas de juego” entre el programa y los oferentes, y constituyen por ende el principal instrumento legal entre ambas partes. En este sentido, se debe poner cuidado en que la redacción del convenio de participación incluya tanto dichas “reglas de juego” como las sanciones concretas a aplicarse en caso de incumplimiento de las mismas. Los convenios de participación habilitarán a los oferentes a actuar en el programa, sin que el mismo implique la aprobación de ningún curso en particular. Es conveniente que los convenios de participación tengan un período de vigencia limitado a uno o dos años, con renovación automática en caso de no objeción por ninguna de las dos partes. Esta cláusula es importante para reservar al programa la posibilidad de incrementar periódicamente los estándares técnicos incluidos en los criterios de elegibilidad, en la medida que la oferta incrementa su nivel de calidad durante la ejecución, o cuando consideraciones normativas y técnicas así lo exijan. Los convenios de participación deberán recoger, como mínimo, los principios y objetivos del programa, las características de los cursos de capacitación, el mecanismo de aprobación de cursos de capacitación, el período de vigencia del bono, las condiciones para la aceptación de los bonos por parte de los oferentes, las condiciones para el canje de los bonos, el mecanismo de pago y el derecho del programa y el BID a realizar inspecciones sin previo aviso.

Características de los cursos de capacitación. Los cursos de capacitación que podrán participar en el programa deberán ser ejecutados por oferentes en convenio con la entidad de contraparte; realizarse en un mínimo de “XX” horas, según la definición de módulos que se establezcan; tener un máximo de “XX” participantes; realizarse en clases de una duración máxima de tres (X) horas en días hábiles y hasta de cinco (X) horas en los fines de semana; y estar aprobados expresamente por el programa.

Mecanismo de aprobación de cursos de capacitación. El mecanismo de aprobación de cursos deberá ser ágil y sencillo. El programa diseñará un formulario para la presentación de cursos de capacitación por parte de los oferentes, donde se

recopilará la información relacionada con sus características y su adecuación al grupo meta y lo establecido en los convenios de participación. El formulario deberá ser enviado —por fax, correo electrónico y otro medio— al programa con un mínimo de cinco (5) días hábiles de anticipación a la fecha de inicio del curso, a fin de que pueda ser incluido en el sistema de información referencial y difundido a través de la campaña de comunicación. En caso de que el oferente no tenga respuesta en el correr de los siguientes dos (2) días hábiles, el curso de capacitación quedará aprobado en forma automática. La aprobación del curso de capacitación para su ingreso en el sistema de información referencial no implica ningún compromiso para el posterior canje de bonos.

Características del bono. El bono tendrá (i) un diseño gráfico—logo, isotipo, colores y palabras claves— que lo identifiquen con los objetivos del programa; (ii) una numeración correlativa por series; (iii) un valor unitario equivalente a US\$ XX; (iv) un espacio (al dorso) donde —al momento de entregarse el mismo— se indicará, como mínimo, el nombre del usuario, su documento de identidad, su categoría ocupacional (propietario de una empresa, empleado), edad, nivel educativo, sexo, nombre de la empresa, dirección, teléfono, rubro de actividad de la empresa, personal ocupado, monto de activos fijos, ventas anuales y dirección; (v) un segundo espacio (al dorso) donde —al momento de finalizar la capacitación— se indicará el curso elegido, la institución correspondiente, la cantidad de horas del curso, el valor del curso, la asistencia del usuario, nombre del docente, lugar de realización del curso, y las fechas de inicio y finalización del curso de capacitación; (vi) un tercer espacio (al dorso) donde —al momento de finalizar la capacitación— el usuario y la entidad de capacitación firmarán por la veracidad de los datos proporcionados.

Entrega del bono. El programa dispondrá la instalación de mostradores o ventanillas de atención de fácil acceso a los usuarios. El bono será entregado por oficiales de información, capacitados a estos efectos por el programa y con base en un instructivo específico. Este instructivo detallará los pasos para la entrega de informa-

ción referencial sobre la oferta disponible en materia de capacitación, así como para la entrega del bono. El funcionario autorizado deberá completar una ficha de colocación de bono donde se registrará, como mínimo, el número del bono y los datos contenidos en el punto iv) del párrafo anterior.

Para empresas informales se requerirá la presentación de comprobantes de actividad de las mismas, como ser facturas de compra de insumos o de venta de mercaderías. Si la empresa está legalizada, bastará con la presentación de registros fiscales de la empresa.

Información referencial. El programa sistematizará y actualizará en soporte informático la información referencial sobre los oferentes de capacitación y sobre el menú vigente de cursos proveniente de los formularios para aprobación de cursos. Esta información referencial deberá ser puesta a disposición de los usuarios en los mostradores o ventanillas del programa.

Sistema de gestión integral. De acuerdo con la experiencia observada en diversos proyectos analizados, es imprescindible contar con un software integral para la gestión del programa. Este software deberá comprender los cuatro sistemas básicos de un mecanismo de bonos, es decir, la calificación y registro de oferentes; la información referencial; la entrega, circulación y rescate de bonos; la supervisión y control, así como los diversos reportes estadísticos necesarios de acuerdo con los indicadores de seguimiento. Asimismo, es recomendable, y posible mediante un software integral, la incorporación de un módulo que suspenda la emisión del bono hasta que el oficial de información haya entregado al usuario un extracto de los cursos de su interés. La elaboración del software debe ser adecuada a cada programa, por lo cual conviene que se desarrolle en forma “ad hoc” por parte de una empresa local. La experiencia muestra que este tipo de software es altamente específico, y por ende sólo parcialmente transferible; su ajuste y mantenimiento son funciones necesarias e importantes durante el período de ejecución del programa, para lo cual se requiere de un proveedor local con ágil capacidad de respuesta; y el costo de elaboración al nivel local es inferior a

su compra a proveedores internacionales de otros proyectos similares.

Período de vigencia del bono. El bono deberá ser colocado en una entidad de capacitación, con convenio de participación vigente, en el correr de 60 días calendario desde la entrega del mismo al empresario. Luego de ese plazo, el oferente no podrá aceptar el bono, debiendo concurrir el usuario nuevamente al mostrador del programa.

Condiciones para la aceptación del bono por parte del oferente. Al momento de inscribir a los participantes en el curso de capacitación, la entidad de capacitación deberá verificar que la identidad del portador del bono coincida con la de la persona a quien se asignó el mismo. Asimismo, la entidad de capacitación deberá controlar la vigencia del bono. La entidad de capacitación es la única responsable por ambos controles y, en caso de omisión u error, el bono correspondiente no será canjeado.

Condiciones para el canje de bonos. Sólo se canjearán bonos (i) utilizados en entidades elegidas, con convenios de participación vigentes, y en cursos de capacitación aprobados previamente por el programa; (ii) con los datos completos de identificación; (iii) una vez finalizada la capacitación; (iv) de aquellos participantes con un índice de asistencia superior al 75% de las horas dictadas; y, (v) presentados al programa en un plazo menor a veinte (20) días calendario desde la fecha de finalización del curso de capacitación.

Mecanismo de pago de los bonos. Los bonos presentados al programa para su rescate serán analizados para la justificación de pago. El programa dispondrá de cinco (5) días hábiles para su pago a las entidades de capacitación.

Modificaciones al valor unitario de los bonos. El valor unitario de los bonos podrá ser modificado por el programa, con la no objeción del BID, solamente para incrementar la contraparte privada y reducir el nivel de subsidio de acuerdo con la evolución del mercado de capacitación externa. El nuevo valor unitario no podrá superar el XX% (porcentaje inicial fijado en el diseño del programa) del precio promedio de todos los

cursos de capacitación dentro del sistema, según los datos estadísticos a procesar por el sistema de información referencial.

Supervisión. El programa realizará supervisiones aleatorias y sorpresivas a las entidades de capacitación y a los cursos en ejecución. El software de gestión del programa deberá estar en condiciones de procesar calendarios y rutas óptimas para la actividad de supervisión. Los convenios de participación deberán reservar al programa el derecho a realizar todas las inspecciones que considere conveniente, sin previo aviso.

Control. La circulación de bonos estará organizada con base en tres controles puntuales. El

primero se realiza en la ventanilla del programa al momento de la entrega del bono. El segundo control es responsabilidad de la entidad de capacitación, y se realiza al momento de aceptar el bono como medio de pago. El tercer control es realizado por el programa al momento de recibir los bonos para su pago.

Inspecciones del Banco Interamericano de Desarrollo. El Banco Interamericano de Desarrollo podrá realizar inspecciones al programa, a las entidades de capacitación y a los cursos en ejecución toda vez que lo estime conveniente, y sin previo aviso.

Anexo B:

Pautas para elaborar reglamentos operativos de bonos no modularizados en el área de SDE en planta ²⁸

Beneficios. Cada empresa podrá disponer anualmente de un contingente de XXX horas técnico en la empresa para la realización de acciones de capacitación y asistencia técnica en planta. Cada hora técnico en la empresa será considerada a un valor referencial de US\$ XX, sobre este valor el programa financiará una contrapartida fija de US\$ XX por hora técnico en la empresa, equivalente a un XX% del valor referencial. Las empresas y los oferentes están en libertad de negociar precios hora técnico en la empresa (PHTE) superiores al valor referencial del programa, pero el incremento de precios resultante será financiado íntegramente por la empresa beneficiaria.

Bases de cálculo de los beneficios. El valor referencial de cada hora técnico en la empresa se fija en US\$ XX. Este valor de referencia constituye un promedio de los precios exigidos en el mercado por oferentes eficientes.

Criterios de elegibilidad de oferentes de SDE en planta. Los oferentes de asistencia técnica y capacitación en planta que deseen participar en el programa deberán como mínimo: (i) tener una correcta configuración legal que los habilite con responsabilidad para participar en el mismo; (ii) acreditar como mínimo X años de experiencia en la oferta de asistencia técnica y/o capacitación en planta; (iii) entregar evidencia (copias de contratos) de la ejecución de un mínimo de X accio-

nes de asistencia técnica y/o capacitación en planta en diferentes empresas públicas y privadas; (iv) entregar evidencia de una cartera de empresas públicas y privadas clientes de la institución; (v) disponer de capacidades técnicas adecuadas a los objetivos del programa; y (vi) entregar documentación relativa a su metodología —herramientas— de intervención en las empresas.

Registro de oferentes de SDE en planta. El Programa dispondrá de un registro de oferentes de SDE en planta. Este registro permanecerá abierto durante toda la vigencia del programa. Las instituciones interesadas deberán completar el formulario del registro y presentarlo, siendo de su entera responsabilidad la veracidad de los datos contenidos en el mismo.

Proceso de selección de oferentes de SDE en planta. La selección de instituciones de asistencia técnica y capacitación en planta para su participación en el componente se basará en un mecanismo permanente y sencillo. La posibilidad de postulación de las instituciones permanecerá abierta durante toda la vigencia del programa. El programa solicitará carpetas de antecedentes a las instituciones, verificando el cumplimiento de los criterios de elegibilidad. A estos efectos, el programa realizará visitas de inspección a las instituciones. Una vez aprobada su participación,

²⁸ La siguiente pauta sistematiza y actualiza los reglamentos operativos del Programa de Desarrollo Empresarial de la Cámara de Industrias de Guatemala, del Programa de Competitividad y Expansión de Mercados para PYMEs del Ministerio de Industria y Comercio de Paraguay y del Programa CINCO del Ministerio de Trabajo del Uruguay. Estos proyectos fueron diseñados, aprobados y financiados con cooperación del BID, y se encuentran en su fase de ejecución.

se firmará un convenio de participación entre la institución y el organismo de contraparte.

Los convenios de participación. Los convenios de participación deberán recoger, como mínimo, los principios y objetivos del programa y del componente, las características de las acciones de asistencia técnica y capacitación en planta, el mecanismo de aprobación de las acciones a financiar, las condiciones para el pago de las acciones financiadas por el programa, el mecanismo de pago, y el derecho del programa y el BID a realizar inspecciones de rutina sin previo aviso.

Los convenios de participación habilitarán a las instituciones de asistencia técnica y/o capacitación en planta a actuar en el Componente, sin que ello implique la aprobación de ninguna acción en particular. Los convenios de participación tendrán un período de vigencia de un año, con renovación automática en caso de no objeción de ninguna de las partes.

Herramientas. Cada servicio de asistencia técnica y capacitación en planta a registrar en el programa deberá basarse en una herramienta —o metodología de intervención— que genere información confiable para el usuario sobre la secuencia de acciones y los productos a alcanzar y el nivel de esfuerzo mínimo requerido en horas/técnico. El registro de herramientas alimentará el sistema de información referencial, facilitando a los usuarios del programa la elección del servicio con mayor adecuación a sus necesidades.

Información referencial. El programa sistematizará y actualizará en soporte informático la información referencial sobre las instituciones de asistencia técnica y/o capacitación en planta, así como sobre sus servicios y respectivas herramientas. A través de un sistema de información referencial estos datos deberán ser puestos a disposición de los empresarios en las ventanillas del programa. Asimismo, se deberá entregar orientación personalizada y formatos estandarizados para la elaboración de contratos a firmar entre las empresas y las instituciones oferentes.

Asignación de bonos. Las empresas elegibles retirarán en las ventanillas del programa la información referencial sobre los oferentes, sus servicios y herramientas respectivas y el contingente de bonos correspondiente²⁹, expresado en cantidad de horas técnico disponibles a contratar con el beneficio de un subsidio —de valor fijo— ubicado en el equivalente US\$ XX por cada hora técnico. La empresa solicitará a un oferente acreditado por el programa, o a varios si así lo desea, la presentación de una propuesta técnica y económica para uno o varios servicios de capacitación y/o asistencia técnica en planta, según sus necesidades y su decisión respecto al mejor modo de utilizar el contingente de subsidio ofrecido por el programa.

Las empresas beneficiarias presentarán al programa la propuesta elegida, en formato sencillo acordado entre el programa y la institución oferente al momento de firmar el convenio de participación. El programa comunicará a la empresa el rechazo o la presentación de objeciones a cada propuesta en 48 horas. Con posterioridad a este plazo, la propuesta se considera aprobada. En este caso, el programa entregará un modelo de contrato de servicios y orientación para su elaboración y firma.

El contrato entre la empresa beneficiaria y el oferente de SDE. El programa desarrollará un modelo de contrato a ser firmado entre la empresa beneficiaria y el oferente de SDE en planta elegido por la misma, que recoja como mínimo: (i) los antecedentes, principios y objetivos del Programa y del Componente; (ii) los Términos de Referencia de la propuesta; (iii) las condiciones de pago al oferente por parte de la empresa beneficiaria y el Programa; (iv) el derecho del Programa y del BID a realizar inspecciones; (v) las obligaciones de la empresa beneficiaria con respecto a la institución oferente; (vi) las obligaciones de la institución oferente con respecto a la empresa beneficiaria; (vii) el lugar, el inicio, el calendario de acciones, y la finalización de las mismas; (viii) el nivel de esfuerzo requerido en horas técnico en la empresa; y, (ix) el costo total de la acción. Los términos de referencia deberán

²⁹ Talonario de vales, chequera, tarjeta magnética u otros soportes.

entregar información exacta sobre el inicio y la finalización de la acción, los días y horarios de intervención en la empresa, la secuencia de acciones y productos a alcanzar. Esta información deberá permitir al programa planificar sus acciones de supervisión de un modo aleatorio y sorpresivo.

Condiciones para el pago de bonos. Se pagarán los bonos : (i) que hayan sido utilizados en propuestas aprobadas por el Programa sobre la base del Contrato de Servicios firmado entre la empresa beneficiaria y el oferente de SDE elegido; (ii) con evidencia suficiente del pago al oferente de la contraparte de la empresa beneficiaria; (iii) una vez finalizados los servicios; iv) de acciones con informes de supervisión positivos; (v) que hayan cumplido con lo establecido en el contrato de servicios; y, (vi) que cuenten con la conformidad —bajo prestación de declaración jurada— de la empresa beneficiaria sobre el servicio prestado.

Mecanismo de pago a los oferentes. Los bonos serán presentados al programa por las instituciones oferentes. Estas solicitudes serán analizadas para la justificación de su pago, con base en los criterios establecidos como condiciones para el

pago de bonos. El programa dispondrá de 3 (tres) días hábiles para pagar a las instituciones.

Modificaciones a las bases de cálculo de los beneficios. Las bases de cálculo de los beneficios podrán ser modificadas en lo que respecta a los precios de referencia de las acciones, cuando exista suficiente evidencia estadística del programa que lo justifique. Los montos de financiamiento sólo podrán ser modificados hacia niveles menores que incrementen la capacidad de pago de las empresas solicitantes de los servicios. Estas modificaciones deberán ser elaboradas y justificadas por el programa, y deberán contar con la no objeción del BID.

Supervisión. El programa y el BID podrán realizar sin previo aviso inspecciones de rutina a las empresas solicitantes y a las instituciones oferentes en donde se desarrollen acciones aprobadas y financiadas en el marco del componente. Los contratos entre las empresas solicitantes y las instituciones oferentes, así como los convenios entre el programa y las empresas solicitantes, deberán reservar al programa y al BID el derecho a realizar sin previo aviso todas las inspecciones que consideren convenientes.

Anexo C:

Pautas para elaborar reglamentos operativos de fondos compartidos³⁰

Beneficiarios. El grupo meta de beneficiarios puede variar según el sector o la actividad económica, el objetivo de política (incremento de exportaciones, realización de innovaciones tecnológicas; incremento de la competitividad de las empresas), el tipo de área (urbana o rural) y la orientación del programa a empresas individuales o asociadas (*clusters*).

La consideración de estas cuatro dimensiones determina la definición de las empresas del grupo meta dentro de una tipología, que, según el tipo de programa definido, integra proyectos, empresa, producto, productos de SDE requeridos y actividades elegibles para financiamiento compartido.

Destino del financiamiento. El programa cofinancia la implementación de proyectos orientados a incrementar la competitividad de las empresas beneficiarias. En el marco de la implementación de los proyectos, el programa cofinancia específicamente la contratación de los SDE requeridos según el proyecto específico aprobado.

Modalidad de financiamiento. El programa cofinancia cada proyecto hasta un máximo establecido para el mismo y dentro del límite porcentual del precio total de los contratos de SDE requeridos. El cofinanciamiento se entrega luego de la ejecución de los contratos de SDE, como reembolso a los gastos efectuados por la empresa beneficiaria.

Trámite de solicitudes de financiamiento. La modalidad de atención a las empresas es de ventanilla abierta (primero llegado, primero atendido). Las empresas completarán y presentarán un formulario de expresión de interés a la UG (unidad de gerenciamiento) y esta les entregará documentación explicativa de las reglas del programa y un formulario guía para elaborar su PN (plan de negocios).

El trámite de solicitudes de financiamiento involucra los siguientes pasos: (i) información y promoción del programa; (ii) la empresa elabora el PN, que incluye los TDR (términos de referencia) y las cotizaciones de los diversos SDE requeridos; (iii) la presentación de un borrador del PN; (iv) el ejecutivo de cuenta asesora al cliente en la elaboración del PN y/o revisión de solicitudes; (v) la aprobación del PN con sus proveedores y costos a cofinanciar; (vi) la ejecución del PN por parte de la empresa, con pago por el 100% de los costos; (vii) requerimientos de reembolsos y revisión de la documentación que evidencia que el PN fue ejecutado a satisfacción y el pago del mismo fue realizado por la empresa; y, (viii) el reembolso de hasta el 50% de los gastos elegibles.

Contrapartida. Únicamente se aceptará como contrapartida empresarial el pago en efectivo (cheque, tarjeta de crédito, transferencia bancaria y/o efectivo) de los SDE requeridos en el PN.

Otras fuentes de financiamiento. El responsable de cada empresa beneficiaria debe presentar una declaración jurada, en la que se establezca

³⁰ Esta pauta sistematiza y actualiza el manual de operaciones diseñado para el proyecto FONDONORMA en Venezuela con el apoyo del FOMIN.

que el proyecto no cuenta con recursos no declarados y que no están financiando retribuciones que normalmente se pagan al personal permanente o temporal propio. También debe declarar que el pago de los servicios no se está haciendo con fondos provenientes de otro programa público que otorga subsidios.

Marco institucional. Las entidades participantes pueden variar según se trate de un modelo de tres pisos con participación de un representante del gobierno o uno de dos pisos sin participación del sector público. En el modelo de tres pisos el sector público cumple con funciones normativas, de provisión de financiamiento y de evaluación de resultados e impactos, y contrata mediante licitación nacional o internacional, según los casos, al operador de segundo piso del programa. Las funciones del operador se describen más adelante.

Medio ambiente. Los PN elegibles para obtener financiamiento del programa deben contener un apartado dedicado a los aspectos ambientales, con la finalidad de que las empresas beneficiarias declaren que su proyecto no tendrá un impacto ambiental negativo. Se les exige a las empresas, y así se establece en el PN y en la Carta Convenio con el Programa, el compromiso de que no se genere impacto ambiental negativo alguno como consecuencia de la implementación del proyecto. El no cumplimiento por parte de la empresa de lo establecido precedentemente provocará el cese inmediato del contrato entre las partes, debiendo la empresa reembolsar al programa el financiamiento recibido hasta ese momento.

Plan de negocios. Las empresas beneficiarias deben preparar un PN y proponer un número razonable de actividades de contratación de SDE que lo hagan viable comercialmente. El PN debe contener los elementos básicos que permitan a la UG aprobar los proyectos, es decir: datos de contacto de la empresa; antecedentes operacionales, financieros y comerciales de la empresa, especialmente en el área de la tipología de proyectos que el programa cofinancia; objetivos del proyecto; nueva estrategia de la empresa; identificación de servicios externos para implementar la nueva estrategia; y selección de proveedores

de SDE y presentación detallada de sus términos de referencia y cotizaciones. Por su lado, la cotización de los proveedores debe contener como mínimo la siguiente información: objetivo del trabajo, descripción de actividades, metodología del trabajo, resultados esperados, nivel de esfuerzo y costo unitario, y calendario para la realización de las actividades.

El diagnóstico. El diagnóstico es necesario cuando la empresa no tiene adecuadamente desarrollada la capacidad de elaborar un PN. Como resultado del mismo, se identifican las actividades de contratación de SDE necesarias para cumplir con los objetivos comerciales de la empresa. También es necesario cuando el proyecto se desarrolla en temas extremadamente técnicos que harían difícil para el operador evaluar la viabilidad comercial del PN.

La unidad gerenciadora (operador privado) del programa. El operador privado debe cubrir como mínimo las funciones de un gerente y tantos ejecutivos de cuenta (ECs) como lo requiera el tamaño y alcance del programa.

El gerente es responsable por la evaluación y la aprobación de cada PN. El gerente debe validar la consistencia del PN en relación con: (i) el cumplimiento de los criterios de elegibilidad por parte de la empresa; (ii) la coherencia entre objetivos y actividades de contratación previstas; (iii) los SDE solicitados; (iv) el cronograma de ejecución; (v) los costos de los SDE; y, (vi) el cumplimiento de las formalidades legales. Es responsabilidad del gerente ejecutar un plan específico de capacitación para asegurar la integración progresiva del personal de planta o contratado por la contraparte privada o pública, de manera que el conocimiento del operador privado especializado en la operación de fondos compartidos se replique en el sector público o privado.

El EC debe tener la capacidad de asistir a la empresa en su decisión respecto al grado de complejidad y pertinencia del producto (actividad de contratación de servicios) y el grado de desarrollo de la empresa. En los casos de que el grado de complejidad del PN supere la capacidad de análisis del EC, un experto externo realiza un

diagnóstico o preproyecto como base para la definición del PN.

Al finalizar un período razonable de ejecución, se debe efectuar una evaluación de la administración con base en los criterios establecidos por el beneficiario (contraparte pública o privada), y a satisfacción de la agencia donante en caso de que haya financiamiento externo.

El operador privado debe ejecutar programas anuales de trabajo, sujetos a la aprobación de su contratista y el banco o agencia donante. El operador privado debe llevar a cabo la gestión diaria del programa, observando la aplicación de los lineamientos del reglamento operativo del programa.

Evaluación del PN. Los criterios de evaluación de los planes de negocios deben permitir establecer cuáles planes son viables y cuáles no lo son. Estos criterios se refieren a los tres aspectos principales que se evalúan, que son la empresa, los dueños de la empresa y el PN. Dado que el objetivo de la intervención consiste en contribuir de un modo directo a un incremento de la competitividad de la empresa asistida, el grado de contribución de la empresa, de los dueños de la empresa y del PN presentado al logro del mismo define la viabilidad. Habitualmente, se utilizan los siguientes criterios: (i) *antecedentes y experiencia de la empresa* en el rubro y sector en que ejecutará las actividades de contratación de SDE; (ii) *impacto*, ya que se identifica el grado de repercusión del proyecto en la empresa; (iii) *viabilidad*, porque se evalúa la factibilidad y pertinencia técnica del proyecto; (iv) *eficiencia*, al considerarse si la inversión requerida se corresponde razonablemente con los beneficios integrales que la propuesta ofrece; (v) *adecuación*, al evaluarse si la propuesta tal como ha sido diseñada da respuesta a los problemas de la empresa; (vi) *capacidad técnica*, evaluándose la formación y experiencia de los consultores que se proponen contratar y que la calidad del trabajo propuesto sea equivalente a las mejores prácticas internacionales; (vii) *costos*, ya que se asegura que los servicios contratados sean equivalentes a los de mercado; y, (viii) *compromiso*, porque se evalúa el grado de responsabilidad técnica, financiera y cultural que asume la empresa.

Sistema de información gerencial. Para que el operador pueda administrar un alto volumen de información con una pequeña estructura administrativa es necesario que el programa cuente con un sistema de información y base de datos que sean capaces del manejo de: información en la elaboración de los proyectos; datos estadísticos para la elaboración de informes y la evaluación de impacto; sistema de información gerencial para el seguimiento de actividades en desarrollo y la planificación a futuro en la asignación de fondos; e indicadores de impacto, cobertura y sostenibilidad.

Carta convenio. Los beneficiarios suscriben una carta convenio con el programa, mediante la cual asumen sus compromisos con el operador privado. Las empresas con proyectos aprobados se comprometen a contratar los proveedores de SDE, seguir los TDR de las cotizaciones aprobadas, cumplir con el cronograma y pagar los costos de los SDE aprobados. Por su lado, el operador privado se compromete a reembolsar el aporte acordado para aquellas actividades que se hayan realizado a satisfacción, según los términos de referencia aprobados y en cumplimiento del reglamento operativo.

Garantía. El operador privado debe exigir a las empresas beneficiarias que constituyan garantía del fiel cumplimiento de la carta convenio.

Fraude. En el caso de fraude, o tentativa del mismo, se debe cancelar el compromiso de cofinanciamiento con la empresa y proceder a la aplicación de sanciones de suspensión y/o inhabilitación para proveer servicios cofinanciados por el programa al proveedor involucrado. La carta convenio debe contemplar esta condición.

Selección de proveedores de SDE. La selección de proveedores que el empresario hace para ejecutar el PN requiere considerar aspectos de pertinencia, competencia y capacidad, para lo cual los programas analizados establecen tablas que sirven de guía para elegirlos del directorio de consultores registrados en el operador privado. Los criterios habitualmente usados son experiencia, formación, tecnología y metodología de trabajo, capacidad y ubicación. La constatación formal por parte del operador privado de dos

consultorías con resultados negativos efectuadas por el mismo consultor conduce a su eliminación del directorio de consultores.

Seguimiento. Con la aceptación del asesoramiento, la empresa beneficiaria está obligada a mantener registros, los cuales permiten verificar que la empresa realizó su inversión de contraparte al total del costo de asesoramiento. Las tareas del EC en el área de seguimiento incluyen: (i) controlar toda la documentación referente al proyecto durante su elaboración y aprobación; (ii) comunicar al solicitante la decisión del operador privado; (iii) llevar a cabo el seguimiento técnico y financiero de la ejecución de las actividades del PN; (iv) colaborar con las empresas en la gestión de los correspondientes reembolsos; (v) controlar las rendiciones de cuentas de las empresas, evaluar los informes de avance y finales, realizar el cierre operativo del proyecto una vez finalizado; y, (vi) realizar visitas de supervisión *in situ* para observar el estado de avance del proyecto.

El operador privado mantendrá registros contables y cuentas separadas para este programa. Estos registros contables y cuentas separadas para cada año fiscal serán auditadas por una auditoría externa de acuerdo con principios aceptables al donante, cuyo costo forma parte de la evaluación y auditoría del programa.

Solicitud de reembolsos. Para recibir el reembolso, la empresa debe justificar el mismo, presentando evidencia de cumplimiento del trabajo y pago (factura y recibo) de los SDE previamente aprobados. El gerente del operador privado debe revisar que las facturas y recibos estén en orden y luego dar el visto bueno a los informes y/o evidencia presentada por el trabajo realizado. La orden de pago es emitida una vez que se tenga evidencia documentada del pago por parte de la empresa del 100% del costo de las acciones y que exista la respectiva evaluación de seguimiento de los resultados previstos.

Anexo D: Cuadros estadísticos

Cuadro 1: PHP en capacitación externa. Guyana (enero 1999) (US\$)

INSTITUCIÓN	PHP	Xi-Xmedia	(Xi-Xmedia) ²
YWCA and St. Xavier	1,00	-0,70	0,49
Denise Catering	1,00	-0,70	0,49
YMCA	1,50	-0,20	0,04
Caribbean College	1,70	0,00	0,00
Carnegie School	2,50	0,80	0,64
Red Thread	2,50	0,80	0,64
TOTAL	10,20	+(Xi-X) ²	2,30
Promedio	1,70	Varianza	0,38
Mediana	1,60	Desvío Estándar	0,41

Cuadro 2: PHP en capacitación externa. Argentina (agosto 1999) (US\$)

INSTITUCION	PHP	Xi-Xmedia	(Xi-Xmedia) ²
Consultora del NOA	1,27	-1,83	3,35
Centro de Formación Profesional N°1	1,45	-1,65	2,71
Escuela Provincial de Educación Técnica N°1 (ERPET N°1)	1,50	-1,60	2,55
Taller Ocupacional Ramón S. Castillo	1,83	-1,27	1,62
Asociación Apícola de San Luis	1,90	-1,20	1,43
Maza Carolina S.R.L.	1,95	-1,15	1,32
Leading Training Corporation (LTC)	2,00	-1,10	1,20
Proyecto Joven	2,15	-0,95	0,90
Subsecretaría de Desarrollo Rural	2,25	-0,85	0,72
Bienaventurado los Pobres BePe	2,35	-0,75	0,56
Fundación Barceló	2,37	-0,73	0,53
Marketing Total Consultoría	2,40	-0,70	0,49
Instituto de Electrónica Moderna	2,50	-0,60	0,36
Fundación San Luis	2,67	-0,43	0,19
Universidad Tecnológica	2,75	-0,35	0,12
Fundación para la preservación de las artesanías SanLuisañas	3,00	-0,10	0,01
Alejandro M. Bilbao (Empresa de Ingeniería y arquitectura S.R.L.)	3,30	0,20	0,04
Meloni & Senn S.R.L.	3,69	0,59	0,35
Facultad de Ciencias Agrarias	3,80	0,70	0,49
Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios APYME	4,45	1,35	1,83
Cámara de Comercio, Industria, y Producción San Luis	5,09	1,99	3,96
Centro Educativo y de Capacitación Tecnológica CECAT Norte	5,13	2,04	4,15
Serrana S.R.L.	5,30	2,20	4,85
Simiente	5,80	2,70	7,30
Instituto de Capacitación Integral	6,55	3,45	11,92
TOTAL	77,43	+(Xi-X) ²	52,95
Promedio	3,10	Varianza	2,12
Mediana	2,50	Desvío Est.	1,46

Cuadro 3: PHP en capacitación externa. Venezuela (julio 1997) (US\$)

INSTITUCION	PHP	Xi-Xmedia	(Xi-Xmedia)2
Centro Contable Venezolano	1,16	-0,65	0,42
IUTIRLA	1,50	-0,31	0,10
Academia Americana	1,61	-0,20	0,04
Instituto Pestalozzi	1,76	-0,05	0,00
INVECAPI	1,82	0,01	0,00
Instituto de Capacitación Empresarial	2,00	0,19	0,04
Academia Norte	2,06	0,25	0,06
Psicoley	2,58	0,77	0,59
TOTAL	14,49	+(Xi-X)2	1,25
Promedio	1,81	Varianza	0,16
Mediana	1,79	Desvío Estándar	0,40

Cuadro 4: PHP en capacitación externa en valores promedio para diversos países de América Latina

PAIS	PROYECTO	ORGANISMO	FE-CHA	PHP - (US\$)				
				MAX	MIN	PROM	MED	Desvío Estándar
Argentina	Programa de Desarrollo del Mercado de Capacitación para MyPEs en Catamarca, La Rioja, San Luis y Mendoza.	Sec. PYME / BID	Aug-99	6,55	1,27	3,10	2,50	1,46
Bolivia	Programa de Capacitación Laboral para Jóvenes y Trabajadores en Empresas. Evaluación 75%.	PROCAL / BID / FOMIN	Feb-00	3,33	1,56	2,27	2,06	0,48
Colombia	Análisis de Políticas de Servicios Financieros y de Capacitación.	Corporación Mixta para el Desarrollo de la Microempresa	Nov-98	7,12	0,52	2,14	1,34	1,02
Guatemala	Programa de Desarrollo del Mercado de Servicios No Financieros.	CIG / BID / FOMIN	Dec-98	6,60	2,30	3,53	2,60	1,79
Guyana	Microenterprise Training Services Market Development Program.	GVC / BID / MIF	Jan-99	2,50	1,00	1,70	1,60	0,41
Peru	Análisis del Desempeño del Programa BONOPYME.	MITINCI	Jul-00	3,41	0,64	1,29	1,37	0,37
Venezuela	Diseño Técnico Programa Piloto de Centros de Referencia y Apoyo al Empleo.	Ministerio de Trabajo / BID / FOMIN	Jul-97	2,58	1,16	1,81	1,79	0,40
Ecuador	Estudio Técnico del Mercado de Capacitación.	CFN / BID / FOMIN	Oct-96			1,32		
Brasil (Recife)	Programa de Apoyo a la Microempresa - Mecanismos de Incentivos.	Secretaria de Planeamiento / BID	Aug-98			4,80		

Jamaica	Microbusiness non Financial-Services Training Voucher System.	Banco Mundial	Feb-98			3,20		
---------	---	---------------	--------	--	--	------	--	--

Cuadro 5: PHT de SDE en planta. Guatemala (diciembre 1998) (U\$S)

INSTITUCION	PHT	Xi-Xmedia	(Xi-Xmedia) ²
UTEPYMI	25,00	-52,93	2.801,43
DP Tecnología	27,50	-50,43	2.543,04
CEFIN	28,00	-49,93	2.492,86
Desarrollo Organizacional	40,00	-37,93	1.438,58
CONTESSE	100,00	22,07	487,15
ZIGMA Co. Ltda	150,00	72,07	5.194,29
Alberto Novello	175,00	97,07	9.422,86
Total	545,50	+(Xi-X) ²	24.380,21
Promedio	77,93	Varianza	3.482,89
Mediana	40,00	Desvío Est.	59,02

Cuadro 6: PHT de SDE en planta. Paraguay (octubre 2000) (U\$S)

INSTITUCION	PHT	Xi-Xmedia	(Xi-Xmedia) ²
Optimizer	16,40	-14,24	202,68
CEDESOL	18,00	-12,64	159,69
Innovación y Desarrollo	19,00	-11,64	135,41
CAES	20,00	-10,64	113,14
Monitor	20,25	-10,39	107,88
EMITEC	21,00	-9,64	92,87
Rubinstein y Guillen	22,50	-8,14	66,21
INTN	23,00	-7,64	58,32
CONTECSA	25,00	-5,64	31,77
A y M Consultores	27,50	-3,14	9,84
ICMC	37,50	6,86	47,11
CAPYME	47,40	16,76	281,01
CADEP	50,00	19,36	374,94
SGS	50,00	19,36	374,94
TECMA	62,00	31,36	983,66
TOTAL	459,55	+(Xi-X) ²	3,039,45
Promedio	30,64	Varianza	202,63
Mediana	23,00	Desvío Est.	14,23

Cuadro 7: Evolución mensual de bonos rescatados y PHP promedio (US\$) en el Programa de Bonos para la Microempresa del Paraguay (1^a. Fase, 1995-1997)

Mes	Cantidad bonos	PHP
May-95	78	1,77
Jun-95	219	2,21
Jul-95	349	2,41
Ago-95	384	2,11
Sep-95	59	2,39
Oct-95	500	2,63
Nov-95	131	1,88
Dic-95	638	2,06
Ene-96	272	2,18
Feb-96	295	2,14
Mar-96	614	2,10
Abr-96	621	2,18
May-96	756	2,24
Jun-96	657	2,41
Jul-96	562	2,14
Ago-96	729	2,18
Sep-96	980	2,04
Oct-96	881	1,98
Nov-96	1.260	1,95
Dic-96	1.339	1,98
Ene-97	428	1,79
Feb-97	560	1,90
Mar-97	509	2,13
Abr-97	527	2,25
May-97	1.546	2,09

Anexo E: Proyectos analizados en el estudio

Organismo internacional y nacional	Nombre del Proyecto	País	Fecha de Aprobación
Banco Mundial / Ministerio de Economía, Secretaría PyME	Programa de Reconversión Empresarial para las Exportaciones – PREX/PyMExporta.	Argentina	Septiembre 1996
BID / Presidencia de la Nación - Secretaría PyME	Programa de Apoyo a la Reestructuración Empresarial – PRE	Argentina	Agosto 1998
BM / Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Turismo (MICIP) / Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones (CORPEI)	Proyecto de Comercio Exterior e Integración MICIP-BIRF Fondo de Competitividad para la Microempresa (PME) Fondo para la Competitividad de las Exportaciones (FOCEX)	Ecuador	Noviembre 1999
Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) / Centro de Productividad Integral (CEPRI)	Fondo de Asistencia Técnica (FAT) Proyectos Asociativos de Fomento (PROFO)	Chile	Marzo 1992
BID / Vicepresidencia Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYT)	Programa de Desarrollo del Conocimiento Tecnológico	Guatemala	Mayo 1999
BID / Ministerio de Educación y Cultura – Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación	Programa de Desarrollo Tecnológico	Uruguay	Septiembre 2001
BID / Ministerio de Economía – CORFO – CONICYT – FIA	Programa de Desarrollo e Innovación Tecnológica – FONTEC	Chile	Julio 1996
BID-FOMIN / Fundación Perú 2021	Proyecto CADENA: Modelo para promover la implementación de sistemas de gestión Ambiental	Perú	Marzo 2001
BID-FOMIN / Instituto Uruguayo de Normas Técnicas (UNIT) y Unión de Exportadores del Uruguay	Fortalecimiento de la competitividad empresarial mediante la aplicación de normas Internacionales	Uruguay	Mayo 2001
BID-FOMIN / Fondo para la Normalización y Certificación de la Calidad – FONDONORMA	Sistemas de gestión de calidad y medio ambiente e implementación de la higiene alimentaria en pequeñas y medianas empresas	Venezuela	Febrero 2002
BID-FOMIN / Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (ICONTEC)	Introducción de normas del sistema de gestión de calidad y medio ambiente en pequeñas y medianas empresas	Colombia	Marzo 2000

Organismo internacional y nacional	Nombre del Proyecto	País	Fecha de Aprobación
BID/Banco Central de Paraguay/Ministerio de Justicia y Trabajo	Programa de Bonos de Capacitación para la Microempresa.	Paraguay	Marzo 1999
Ministerio de Comercio / GTZ	Programa de Bonos de Asistencia Técnica para Pequeñas y Medianas Empresas.	Paraguay	Octubre 2000
BID / Internationale Projekt Consult GmbH (IPC)	Análisis de las Políticas de Promoción de los Servicios Financieros y de Capacitación para la Microempresa.	Colombia	Noviembre 1998
Banco Interamericano de Desarrollo	Programa de Reforma de la Seguridad Social (VEN-100), Componente de Capacitación para Trabajadores en Seguro de Paro Forzoso. Programa Piloto de Centros de Referencia y Apoyo para el Empleo.	Venezuela	Julio 1997
BID / Municipalidad de Córdoba	Agencia de Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba (ADEC). Programa de Capacitación de Trabajadores en Empresas	Argentina	Diciembre 2001
Banco Interamericano de Desarrollo	Estudio del Mercado Servicios no Financieros y Diseño de un Programa Piloto de Capacitación para Microempresas.	Guyana	Enero 1999
BID / Confederación de Empresarios Privados de Bolivia	Programa de Capacitación Laboral para Jóvenes y Trabajadores en Empresas (PRO-CAL).	Bolivia	Febrero 2000
BID / Secretaría de Planeamiento	Programa de Apoyo al Desarrollo Sustentable de la Zona de la Mata Pernambucana.	Brasil (Recife)	Agosto 1998
BID / FISDL	Programa de Promoción de la Tercerización de Servicios Municipales. Proyecto Piloto de Apoyo a Municipalidades y Pequeñas Empresas.	El Salvador	Noviembre 1999
CFN / BID / FOMIN	Programa de Servicios Empresariales para la Microempresa.	Ecuador	Noviembre 2000
Banco Mundial / Gobierno de Jamaica	Proyecto de Desarrollo de Servicios no Financieros para Microempresas.	Jamaica	Febrero 1998
BID / FOMIN / Cámara de Industria de Guatemala	Programa Piloto de Servicios Empresariales.	Guatemala	Diciembre 1998
BID / SECPYME	Programa Global de Crédito a las PYMEs (Catamarca, San Luis, La Rioja, Mendoza).	Argentina	Agosto 1998
BID / Internationale Projekt Consult GmbH (IPC)	Análisis del Mercado de Servicios de Apoyo Empresarial.	Perú	Julio 2000

Anexo F:

Un mecanismo alternativo para la entrega de subsidios a la oferta de SDE

*Pautas para elaborar reglamentos operativos de fondos de fortalecimiento de la oferta de SDE*³¹

Beneficiarios. Los beneficiarios directos del fondo serán los oferentes de SDE registrados en el programa, que no tengan sanciones en curso por irregularidades en el cumplimiento de la normativa del mismo, en cualquiera de sus componentes.

Beneficios. Cada oferente elegible podrá presentar propuestas para obtener cofinanciamiento de parte del Fondo para desarrollar o adoptar nuevos y mejores “productos” de SDE. Los beneficios se asignan con base en un mecanismo de subasta. El cofinanciamiento público a obtener a través de la subasta tendrá un tope máximo en el 75% del valor total de cada propuesta, pero el monto total de recursos (cupo) a asignar en cada subasta se ubica en el equivalente al 40% del valor total de la suma de todas las propuestas precalificadas para la misma. El valor resultante tampoco podrá ser superior al 25% de la dotación inicial del Fondo. Estos beneficios estarán disponibles hasta agotar las partidas asignadas a este componente.

Dotación de recursos del fondo. Para la definición de la dotación inicial del fondo cabe considerar una tasa razonable de inversión sobre el total de la demanda ampliada que se espera alcanzar a lo largo de la ejecución del programa, independientemente de la cantidad de oferentes participantes.

Destino de los recursos del Fondo. Los recursos del fondo se destinarán al cofinanciamiento de propuestas presentadas por los oferentes para la adopción o desarrollo de nuevos SDE orientados al grupo meta del programa.

Elaboración y presentación de las propuestas. Las propuestas a ser financiadas por el fondo deberán ser elaboradas y presentadas por el oferente interesado. En caso de que las propuestas sean presentadas por dos o más entidades, éstas podrán distribuirse el financiamiento de su contraparte de acuerdo con los criterios que las mismas consideren convenientes. La propuesta deberá incluir como mínimo: (i) información técnica sobre el SDE a adoptar o a desarrollar; (ii) información sobre las firmas consultoras u otras entidades identificadas para ejecutar las acciones; (iii) los términos de referencia para su contratación; (iv) un plan de trabajo detallado de ejecución de la propuesta, con su correspondiente calendario de actividades; y, (v) el presupuesto detallado de la misma. No se utilizarán formatos estandarizados para la presentación de propuestas.

El fondo no financiará costos por elaboración de propuestas, los que deberán ser asumidos en forma exclusiva por los oferentes solicitantes. El contenido de las propuestas será mantenido bajo estricta reserva por parte del programa, con el objetivo de no perjudicar, ni distorsionar las estrategias de competencia entre los diversos oferentes participantes. El fondo no considerará, en forma simultánea, más de una propuesta por oferente. El oferente con una propuesta cofinanciada por el fondo, no podrá presentar una nueva hasta que haya ejecutado la primera y el programa haya pagado enteramente el cofinanciamiento respectivo.

³¹ Esta pauta se basa en una propuesta preliminar elaborada para el Programa de Desarrollo Empresarial para las Pequeñas y Medianas Empresas del Paraguay (BID 1349/OC-PR).

Precalificación de propuestas. El programa realizará una precalificación de propuestas con el objetivo de garantizar, entre otros, la pertinencia de las mismas para el grupo meta beneficiario del mismo. Las variables a considerar en la precalificación de las propuestas serán como mínimo las siguientes: (i) pertinencia en relación con las demandas del grupo meta beneficiario del programa; (ii) complementariedad entre la propuesta y las capacidades institucionales y técnicas del oferente; (iii) adecuación de los productos a adoptar o desarrollar en relación con la capacidad de pago del grupo meta del programa; (iv) relación entre el costo de inversión en el SDE y su perspectiva de venta a cargo de la entidad solicitante; (v) en el caso de la adopción de productos, calidad y cantidad de las acciones previstas para la validación local del producto y para su transferencia a consultores nacionales; (vi) en el caso del desarrollo de productos, calidad y cantidad de las acciones previstas para la validación del mismo; y, (vii) confiabilidad y justificación del presupuesto.

Con base en estas variables, el programa elaborará un sistema de indicadores y puntaje, con definición de un nivel mínimo para la precalificación de propuestas. El programa dispondrá de un fondo para la contratación de expertos, quienes emitirán un dictamen técnico en caso de ser necesario por la eventual complejidad de la propuesta. El dictamen técnico no podrá tener un costo superior al 3% del monto total de la respectiva propuesta a analizar³². Las propuestas que no alcancen al puntaje mínimo quedarán excluidas sin más trámite.

Número mínimo de propuestas para la ejecución de una subasta. Para habilitar el mecanismo de subasta se requiere de un mínimo de 7 (siete) propuestas precalificadas³³.

³² Los expertos contratados para la elaboración de dictámenes técnicos no podrán tener ningún tipo de vinculación con ningún oferente registrado en el programa.

³³ Los oferentes tendrán un solo representante legal por cada propuesta entregada y precalificada. En caso de que dos o más oferentes presenten una propuesta

Monto de recursos públicos a subastar. El monto total de recursos (cupo) a asignar en cada subasta se ubica en el equivalente al 40% del valor total de la suma de todas las propuestas precalificadas para la misma. El valor resultante no podrá ser superior al 25% de la dotación inicial del fondo. El cupo de cofinanciamiento disponible para cada subasta se dará a conocer a los oferentes participantes al inicio de la misma.

Mecanismo de la subasta. El objeto a subastar son los recursos disponibles en el cupo de la subasta. Dado que el objetivo es ubicar el cofinanciamiento público en el nivel mínimo necesario, los recursos se subastarán mediante tramos de valor creciente hasta agotar el cupo. El primer tramo será equivalente al 40% de la propuesta de menor precio y los siguientes tramos serán incrementos regulares sobre el anterior.

En forma sucesiva, se invitará a los oferentes participantes a tomar cofinanciamiento por el valor del tramo respectivo³⁴. En cada tramo, el valor de los cofinanciamientos asignados se restarán al cupo y se pasará a un siguiente tramo³⁵. Cada participante podrá tomar el tramo ofertado,

conjunta, el consorcio deberá nombrar un único representante legal.

³⁴ Supongamos, en un ejemplo sencillo, que contamos con 7 propuestas, de diverso valor, que suman en conjunto US\$ 125.000. El cupo de la subasta, un 40% de la suma del valor de todas las propuestas, será de US\$ 50.000. La propuesta de menor valor se ubica en US\$ 12.500. El primer tramo deberá ser equivalente a un 40% de esta propuesta, es decir, US\$ 5.000. La subasta se inicia ofreciendo este tramo de cofinanciamiento. El tramo puede no ser tomado por nadie, por uno o varios participantes. Supongamos que dos participantes lo toman, por lo cual se adjudican dos cofinanciamientos de US\$ 5.000, que reducen el cupo para el siguiente tramo a US\$ 40.000. En el siguiente tramo de US\$ 6.000 se repite el mecanismo, y así sucesivamente hasta agotar el cupo de la subasta.

³⁵ Las propuestas a las que se asigne cofinanciamiento, se darán a conocer a los restantes oferentes mediante una breve descripción del producto a adoptar o desarrollar, y el área de gestión empresarial o tecnológica a la que se orientan. Una vez adjudicados los cofinanciamientos y presentada una breve descripción de las propuestas aprobadas, se pasará al siguiente tramo.

o bien esperar al siguiente tramo de mayor valor y riesgo³⁶.

En caso de arribarse a un tramo, en el cual los recursos disponibles en el cupo no sean suficientes para la cantidad de propuestas interesadas en tomar cofinanciamiento, se deberá reiterar el procedimiento, partiendo de un tramo significativamente inferior. Una vez obtenido un monto de cofinanciamiento, se entiende que la financiación complementaria (contraparte del oferente) para cada propuesta está asignada y disponible en el correr de 60 días. Si en este plazo el oferente adjudicatario no presenta evidencia satisfactoria de la misma (por ejemplo, depósito de contraparte a nombre de los proveedores incluidos en las propuestas), el cofinanciamiento obtenido pierde vigencia. Las propuestas precalificadas que no obtuvieron cofinanciamiento en una subasta pueden participar en las siguientes dos subastas y luego quedarán eliminadas para el resto de la ejecución del programa.

Entidad ejecutora de la subasta (EES). Mediante un proceso competitivo acorde con las normas del Banco, el programa puede contratar a una empresa auditora de primera línea para la ejecución de las sucesivas subastas³⁷. Dado que el número de subastas dependerá del uso que los oferentes hagan del fondo, se elaborará un contrato con la EES basado en el precio unitario a percibir por cada subasta, sin compromiso res-

³⁶ Será responsabilidad de cada oferente tomar cofinanciamiento del programa hasta el tramo equivalente como máximo al 75% del precio de su propuesta. Para los siguientes tramos, su propuesta queda automáticamente excluida de la subasta.

³⁷ Resulta aconsejable la contratación de una entidad especializada en el manejo del mecanismo de subasta, comprometida por contrato al cumplimiento de los objetivos de esta fase. En principio, la contratación de una firma auditora de primera línea surge como una opción interesante, en virtud del valor de mercado que tiene el grado de transparencia con que deben realizar sus trabajos. La introducción de este agente se justifica por no generar un costo fijo en el programa para una actividad que no tendrá una dinámica cotidiana, sino que será puntual según la demanda de cofinanciamiento de los oferentes; y por delimitar funciones entre la precalificación y la asignación de financiamiento.

pecto a la cantidad de subastas a realizar. Al inicio de cada subasta, la EES dará una explicación breve pero precisa de las reglas de juego de la misma e informará sobre el cupo disponible de recursos. La EES será enteramente responsable por la ejecución de la subasta bajo estricta observación de este reglamento operativo.

Convenios de financiamiento. Para cada una de las propuestas con cofinanciamiento adjudicado, se firmará un convenio de financiamiento entre la entidad solicitante y el programa. Este convenio deberá considerar como mínimo: (i) los contratos entre la entidad solicitante y sus proveedores; (ii) los términos de referencia de las acciones precalificadas; (iii) las condiciones de pago por parte del fondo; (iv) el derecho del programa y el BID a realizar inspecciones; (v) el costo total de la acción; (vi) el monto de cofinanciamiento que aporta el programa; y, (vii) una cláusula que establezca que el cofinanciamiento del programa pierde vigencia en un lapso de sesenta (60) días, si el oferente no presenta evidencia satisfactoria de la asignación de su contraparte a la ejecución de la propuesta aprobada.

Los términos de referencia deberán entregar información exacta sobre el inicio y la finalización de cada acción, los días, horarios y lugares de ejecución de las acciones, la secuencia de las acciones y los productos a alcanzar. Esta información deberá permitir al programa planificar sus acciones de supervisión. El programa supervisará en forma sorpresiva—con absoluta reserva sobre fechas y horarios de las visitas—todas las acciones a financiar por el fondo.

Condiciones para el pago de las acciones cofinanciadas por el fondo. Sólo se pagarán acciones: (i) que hayan sido aprobadas por el programa y cuenten con un convenio de financiamiento vigente; (ii) en la que se haya verificado el pago de la contraparte por parte del oferente; (iii) una vez finalizadas las acciones; (iv) que cuenten con informes de supervisión positivos; y, (v) que hayan cumplido con lo establecido en el convenio de financiamiento. El cofinanciamiento para las acciones ejecutadas se pagará en forma retroactiva ante la presentación de documentación a satisfacción del fondo, de acuerdo con los criterios establecidos.

Supervisión. La EGP realizará inspecciones sorpresivas a todas las acciones aprobadas por el Fondo. El BID podrá realizar inspecciones cuando lo estime conveniente.

Justificación del mecanismo de subasta

La función de inversión de un oferente de SDE en nuevos y mejores productos contendrá seguramente las siguientes variables entre las principales: (i) el monto de inversión para un SDE específico; (ii) la vida útil del producto; (iii) la venta mínima del producto, en punto de equilibrio, que cubra la amortización del mismo; (iv) el horizonte de mercado, especialmente si es generado por una intervención pública; (v) el valor potencial del mercado para el producto; y, (vi) en caso de aprobarse la intervención pública, su estrategia particular frente a la oferta de subsidios.

El comportamiento típico de un inversionista en SDE es sumamente difícil de aventurar. Sin embargo, es posible prever tres prototipos sencillos y bien diferenciados en relación con los beneficios que promete habitualmente un fondo de fortalecimiento de oferta, es decir, en relación con el punto (vi) de la supuesta función de inversión.

En la peor situación, es posible imaginar un oferente de mentalidad rentista, con nula disposición a la inversión, que tenderá a visualizar cualquier fomento financiero como un “coto de caza de subsidios”.

Un segundo escenario está representado por un oferente con una estrategia empresarial orientada al mercado, pero con un comportamiento inversionista caracterizado por una fuerte aversión al riesgo, por razones que se vinculan con la escasa dimensión actual del mercado de SDE, sus problemas de información y eventuales “externalidades negativas” de otras intervenciones del Estado. Este oferente de SDE tenderá a modificar su función de inversión en el caso de percibir una demanda ampliada, un nicho de producto y un alto financiamiento público. Incluso, para obtener este financiamiento estará dispuesto seguramente a esperar, puesto que de otro modo no estaría dispuesto a invertir.

El caso ideal lo representa un oferente con un perfil empresarial innovador y pujante, caracterizado por su disposición a asumir riesgos e invertir en mejores y nuevos SDE. Este tipo de oferente utilizará todos los insumos de información que pueda aportarle el programa, y tomará cofinanciamiento del mismo, siempre y cuando los mecanismos de asignación de recursos garanticen una estricta reserva de información sobre el contenido de su estrategia de inversión, y sean lo suficientemente ágiles para su concreción. La capacidad de espera de este inversionista es baja.

Estos comportamientos, cuyo grado de predominio individual desconocemos a priori, permiten conceptualmente apreciar la importancia de tres variables que deben ser consideradas en el diseño de un fondo de inversión pública en nuevos y mejores SDE para PYMES: (i) contar con una instancia de precalificación que no genere altos costos de transacción para el inversionista ideal, pero permita excluir propuestas orientadas a la “caza de subsidios”; (ii) poner a disposición de los oferentes de SDE abundante información y orientación acerca de oportunidades para la adopción y desarrollo de productos con potencial de mercado; y (iii) instalar un mecanismo de asignación de recursos que contribuya a excluir a los “cazadores de subsidios”, así como estimular la participación de los inversionistas moderados e ideales.

Si bien con estas consideraciones hemos avanzado en la identificación de algunos elementos que “enmarcan” la definición operativa del mecanismo de asignación de recursos, aún no nos dicen nada respecto a la lógica operativa del mismo. Una primera aproximación a los elementos centrales del mecanismo parece partir de una mayor consideración del “producto” o “bien público-privado” a financiar mediante la intervención sobre la oferta. La experiencia realizada en los programas analizados señala que la asignación de cofinanciamiento público a inversiones de los oferentes en nuevos y mejores SDE comparte los riesgos habituales, suficientemente diagnosticados, de la inversión pública en “paquetes tecnológicos”: (i) la escasa transparencia, la escasa divisibilidad y la escasa homogeneidad

de sus estructuras de costos unitarios, y por ende, *el reducido margen de negociación de sus precios para el inversor público*; (ii) *su mayor riesgo relativo*, por su concentración en la adopción y desarrollo de productos y no en su comercialización; y, (iii) *la alta dependencia de su éxito o fracaso de variables conocidas solamente por el inversor privado*.

Estas fuertes asimetrías de información, que perjudican la eficiencia en el uso de recursos públicos, justifican una política de asignación de los mismos en dos fases con objetivos claramente diferenciados: (i) *una primera fase centrada en una precalificación* que permita identificar todas las propuestas de inversión que cumplan satisfactoriamente con los diversos requisitos para la adopción o desarrollo de SDE pertinentes para los diversos grupos meta; y, (ii) *una segunda fase centrada en la búsqueda del nivel mínimo necesario de inversión pública* sobre el conjunto de las inversiones posibles.

Para cumplir con el objetivo de la segunda fase es necesario que *la inversión pública se torne “indiferente” al asignar recursos entre las diversas opciones de inversión debidamente precalificadas*. El reverso de la “indiferencia” del inversor público deberá ser la libre expresión de las preferencias de los inversores privados al competir por recursos públicos expresamente escasos. En el caso óptimo, el mecanismo de decisión del inversor público debe permitirle otorgar financiamientos, en monto y agilidad, de acuerdo con la intensidad de la demanda y la capacidad de espera de los diversos inversores privados. Para ello resulta imprescindible encontrar un mecanismo que permita optimizar el uso de la inversión pública durante la segunda fase de la asignación de recursos.

Un modelo alternativo para la asignación de recursos públicos a los oferentes reside en un sistema de subasta. *El modelo de subasta parte de la constatación de las dificultades que tiene el inversor público para tomar decisiones racionales respecto de la función de inversión interna de cada oferente*.

El modelo de subasta es un sistema descentralizado para la toma de decisiones y se basa en el postulado de que en la competencia por recursos expresamente escasos, los oferentes tenderán a asegurarse el monto de subsidio que realmente necesitan, de acuerdo con: (i) la viabilidad económica que ellos le asignan a la propuesta presentada; (ii) con su —sólo por ellos bien conocida— capacidad de autofinanciamiento; y, (iii) con su —sólo por ellos bien conocida— estrategia de competencia en el mercado de SDE.

El esquema de subasta propuesto se basa en un mecanismo de competencia por tramos crecientes de cofinanciamiento, que tiene el claro efecto de generar mayor presión competitiva sobre las propuestas de mayor valor³⁸, lo que es natural en una economía donde se compite por recursos escasos. El principal riesgo del modelo de subasta reside en la eventual escasez de propuestas que garanticen un adecuado nivel de presión competitiva. Este riesgo puede verse incrementado por la incertidumbre respecto del monto de subsidio a obtener por cada oferente, aspecto que guarda relación con la naturaleza del mecanismo. En el reglamento operativo propuesto se establecen un conjunto de parámetros que garantizan un nivel satisfactorio de presión competitiva.

³⁸ En el modelo de subasta propuesto, el mecanismo de competencia tiende a “aplastar” los precios de las propuestas, porque al operar mediante una escalera de tramos de subsidio creciente y un monto global de subsidio limitado e inferior al valor total de las propuestas presentadas, establece mayor presión sobre las propuestas de mayor precio.

Anexo G:

Una propuesta metodológica para la evaluación de proyectos vinculados con el mercado de SDE

En la evaluación de políticas públicas se destaca el análisis de relaciones lógicas entre objetivos (complementariedad, neutralidad y concurrencia), así como entre éstos y sus diversos instrumentos de políticas. La definición de objetivos es materia de elección política, es decir, de definición de prioridades a través de instancias democráticas. A diferencia de la elección de objetivos, la elección de instrumentos de las políticas públicas debería realizarse exclusivamente bajo un criterio racional de eficiencia y costo.

Sin embargo, en la práctica la evaluación de instrumentos es extremadamente compleja, no sólo porque a veces la utilidad y los costos pueden ser difíciles de medir y comparar, sino también porque las políticas públicas suelen sacar a luz intereses sectoriales y hasta corporativos contradictorios, los cuales se vinculan mucho más con los instrumentos que con los objetivos. El proceso de búsqueda de consenso político para la definición de instrumentos de política suele introducir puntos de vista opuestos a los de eficiencia y costo. Si bien una visión científica de las políticas públicas insiste en la definición de un solo objetivo para un determinado instrumento, el proceso de consenso político suele privilegiar la implementación de instrumentos con un propósito múltiple por su mayor probabilidad de aceptación social y, por ende, de consenso político.

En buena medida, esta condicionante explica la megalomanía que caracteriza a varios instrumentos de política pública en América Latina, así como el bajo desempeño de los mismos si se los evalúa respecto de su único objetivo original y esencial. Una vez aprobados e implementados, estos instrumentos pasan a dominar la definición de objetivos y políticas y suelen burocratizarse con base en un perverso reclamo de supervivencia como política de Estado. Los grandes instrumentos de producción pública de SDE—

institutos de ciencia y tecnología, formación profesional y organismos de promoción de exportaciones—muestran con claridad la dualidad del discurso político latinoamericano en relación con las políticas de Estado: se reclaman y una vez implementadas nunca vuelven a ser evaluadas a fin de revisar su pertinencia y eficiencia. En este campo, sucesivas generaciones tecnocráticas usurpan el poder de definición de objetivos y políticas al sistema político hasta que su obsolescencia pasa a ser un problema creciente para este último. En este momento, los instrumentos largamente obsoletos suelen ser sustituidos por otros que recorrerán el mismo camino.

En la realidad, este círculo vicioso no se da en todos los casos, no se observa siempre con el grado de pureza con que lo hemos ejemplificado y, lo más importante, es posible superarlo mediante el fortalecimiento de funciones normativas de tercer piso, tal como se propone en este documento. Existen evidencias en el área de SDE acerca de un débil rol estratégico del Estado por su exagerado apego a cierto tipo de instrumentos, y el rechazo a otros, así como acerca de su baja capacidad normativa y de evaluación de resultados de políticas y programas.

El Banco está interesado en evaluar la eficiencia de los mecanismos presentados, así como de otros instrumentos de intervención en el mercado de SDE. Tal como se expone en un documento especializado del Banco³⁹, “la medición de este tipo de operaciones ha sido hasta ahora difícil, y la práctica de aplicación de un marco lógico y unos indicadores de medición de resultados ha sido hasta ahora bastante dispersa”. En ningún caso, se cuenta con un relevamiento del punto de partida (línea base) de los programas

³⁹ Grupo Asesor de la Pequeña y Mediana Empresa, 2000.

en relación con la demanda y oferta de SDE de un modo integrado a un proceso de evaluación de resultados e impactos.

La metodología tradicional de evaluación del Banco —evaluación intermedia y evaluación expost— resulta insuficiente para este ámbito de políticas por tres razones básicas: (i) el período crítico de ejecución abarca los primeros cuatros a seis meses cuando el programa penetra en el mercado de SDE, lapso en el que no existe una instancia de revisión y retroalimentación del organismo ejecutor; (ii) el período crítico para decidir la continuidad o el retiro de la política se presenta durante el último año de ejecución—la evaluación ex post a seis meses de finalizada la ejecución no aporta respuestas oportunas a esta interrogante—; y, (iii) no prevé mecanismos de transferencia de metodología y capacitación a organismos de tercer piso que puedan cumplir en forma permanente con esta función.

El enfoque de evaluación

Para programas vinculados con el mercado de SDE, se propone una evaluación de proceso centrada en la gestión y en los resultados e impactos del programa, así como en los vínculos entre ambos planos. Este último aspecto es básico para analizar las vinculaciones entre resultados o impactos y las condiciones institucionales, administrativas y financieras de la ejecución. En este enfoque deberán considerarse diversas dimensiones de evaluación y diversos momentos de evaluación.

Las dimensiones de la evaluación

La dimensión institucional. La modalidad de intervención pública en el mercado de SDE diferencia tres actores de primer, segundo y tercer piso con funciones claramente delimitadas. Se diferencian así las funciones político-normativas del Estado para: (i) la formulación de políticas de SDE y su consiguiente normalización; (ii) la definición de programas prioritarios y la búsqueda de refinanciamiento; (iii) la eficiente administración de licitaciones para la contratación de entidades ejecutoras de los programas; (iv) la supervisión de las mismas; y, (v) la evaluación de resultados e impactos de las políticas y pro-

gramas implementados, con vistas a retroalimentar la formulación de políticas. Estas cinco capacidades deberán ser consideradas como líneas relevantes para la evaluación de la capacidad “político-institucional” de organismos de tercer piso, considerando como un importante indicador la sostenibilidad alcanzada para el financiamiento de las acciones recurrentes de los diversos programas.

En segundo lugar, se diferencia un ámbito técnico, de segundo piso, para la ejecución de programas. Las funciones fundamentales delegadas a estos operadores son: (i) la eficiente y equitativa difusión de la información acerca de los beneficios y “reglas de juego” del programa, así como la eficaz sensibilización de demandantes y oferentes de SDE para su participación en el mismo; (ii) la eficiente y transparente administración de los mecanismos de entrega del subsidio a demandantes y oferentes; (iii) la eficiente y eficaz supervisión del cumplimiento de las “reglas de juego” del programa por parte de demandantes y oferentes; y, (iv) la eficiente y eficaz ejecución de eventuales fondos de fortalecimiento de la oferta. El desempeño de estas funciones deberá ser considerado en la evaluación de los operadores de segundo piso, junto con el cumplimiento de las diversas metas del programa y su cronograma de desembolsos. Asimismo, importa analizar el desempeño de la instancia de segundo piso en relación con el contexto del programa, considerando como mínimo el grado de conocimiento del programa, la capacidad de convocatoria de oferentes de SDE y el grado de articulación con organismos públicos relevantes.

En tercer lugar, se requiere analizar las estructuras institucionales de los oferentes y su evolución a lo largo de la ejecución de los programas. Entre las principales variables de análisis a tener en cuenta se destacan: (i) la naturaleza jurídica; (ii) la antigüedad; (iii) el nivel medio de experiencia del personal técnico; (vi) la escala organizacional; (vii) la estructura de financiamiento por fuentes; (viii) la experiencia con grupo meta del programa; (ix) la cobertura geográfica de su oferta; (x) la capacidad de desarrollo o adopción de nuevos productos de SDE; y, (xi) la estrategia de difusión de productos.

La dimensión económico-financiera. Durante la ejecución del programa se deberá prestar atención a cuatro variables fundamentales para analizar la racionalidad del Programa en el mercado de SDE: (i) la adecuación de mercado de los precios de SDE transados dentro del programa y su evolución en el tiempo; (ii) la confiabilidad de los precios referenciales—léase costos unitarios de los servicios—utilizados por el programa para fijar los parámetros de subsidio de cada servicio a apoyar; (iii) la capacidad de los beneficiarios, y su evolución en el tiempo, para contribuir a la recuperación de costos; y, (iv) su adecuada y oportuna consideración en las políticas de subsidio del programa.

El análisis de precios y costos unitarios de los servicios deberá contemplar, como mínimo, las siguientes variables: (i) promedio y rango de variación de precios hora participante (PHP), precios hora técnico en la empresa (PHTE) u otro tipo de parámetros de precio unitario para los diversos productos o familias de productos transados al interior de los programas; (ii) comparación con parámetros similares en el mercado abierto; y, (iii) análisis de la estructura interna de los precios unitarios transados al interior del programa, diferenciando costos por técnicos, equipos y administración⁴⁰.

La capacidad de los beneficiarios para contribuir a la recuperación de costos debería analizarse con base en: (i) la disposición de los beneficiarios ex ante para el pago de los servicios; (ii) la disposición de los beneficiarios ex post facto de la prestación de los SDE para contribuir al pago de nuevos servicios; (iii) los niveles de ingreso de los beneficiarios⁴¹; y, (iv) el monto final y la

⁴⁰ La información sobre la incidencia de este tipo de costos no requiere de una determinación precisa de la función de costos de cada oferente. Se busca obtener una aproximación a las estructuras típicas de costos como base para afinar las políticas de subsidio. Por lo tanto, serán suficientes los datos que puedan recogerse a través de encuestas y entrevistas en profundidad con los oferentes.

⁴¹ No se pretende una medición estricta de los ingresos personales o de las empresas, sino meramente su clasificación dentro de los rangos estadísticos habituales utilizados en encuestas de hogares y censos económicos de los países.

evolución de los recursos de contraparte aportados por los beneficiarios.

Asimismo, importa analizar la adecuación de los diversos mecanismos de asignación de recursos en relación con el cumplimiento de los objetivos de los programas. Los aspectos principales que puede contemplar este análisis referirán a: (i) la funcionalidad de los mecanismos implementados para la ejecución de los programas, diferenciando los factores que favorecen una eficiente ejecución, eventuales dificultades emergentes, externalidades negativas y positivas, y valoración de la funcionalidad desde el punto de vista de los agentes participantes (demandantes y oferentes de SDE); (ii) aptitud de los mecanismos para favorecer la sostenibilidad de los agentes participantes; y, (iii) idoneidad para favorecer una adecuada focalización de los beneficiarios de acuerdo con los objetivos de cada programa.

Una evaluación temprana—a los tres meses de iniciada la ejecución y/o al momento de comprometerse un 25% de los recursos—de las variables de la dimensión económico-financiera, puede permitir introducir importantes ajustes a la política de subsidio de los programas, así como a la gestión administrativa y financiera de los programas.

La dimensión de pertinencia. La evaluación referida a la pertinencia de los servicios ofrecidos deberá anclar en los beneficiarios, en concreto en su grado de satisfacción con los servicios contratados en el marco del programa. Esta evaluación del grado de satisfacción de la demanda con los servicios recibidos deberá abarcar, como mínimo, tres aspectos clave a medir en tres momentos diferentes, y por ende mediante encuestas diferentes: (i) el grado de satisfacción en relación con la prestación de las acciones de SDE al término de las mismas; (ii) el grado de satisfacción con la pertinencia de las acciones de SDE realizadas en un período no inferior a los tres meses de finalizadas las mismas; y, (iii) y el impacto de las acciones de SDE en la competitividad de la empresa en un período no inferior a los 12 meses de finalizadas las mismas.

La dimensión de sostenibilidad. Asimismo, y aún cuando no constituya un objetivo primario

del programa, es conveniente medir el grado de fortalecimiento del mercado de SDE para PYMEs generado durante la ejecución del mismo. Una línea base sobre la situación de los oferentes deberá permitir analizar el impacto del programa sobre los mismos, en particular el grado de sostenibilidad alcanzado en su oferta para el segmento de SDE para PYMEs. Esta evaluación debería considerar variables como activos fijos, su nivel de facturación anual y la participación de SDE para PYMEs sobre este monto de facturación anual. El fortalecimiento debería ser evaluado considerando el monto y la calidad de los activos fijos, la cantidad y la calificación de sus recursos humanos, los ingresos anuales por venta de SDE y el monto y la calidad de la inversión en nuevos y mejores SDE. Este análisis debe enmarcarse necesariamente en el contexto del respectivo segmento del mercado, vale decir, en relación tanto con el grupo meta, en particular con su capacidad de pago, como con los productos específicos de SDE ofrecidos.⁴²

La dimensión de costo-beneficio. Un último aspecto a evaluar es el impacto de los programas en su conjunto sobre la competitividad—racionalización de insumos, incrementos de ventas y productividad—de las empresas apoyadas, o bien sobre la calificación y productividad de los recursos humanos capacitados, vale decir, con los objetivos establecidos para los mismos. Esta evaluación deberá hacerse con base en estudios experimentales o cuasi-experimentales, por lo que deberán incluir grupos de control que garanticen la confiabilidad de las mediciones de impacto. Por cierto, la metodología de estudios cuasi-experimentales se enfrenta, en este ámbito, a una alta variedad e intensidad de las llamadas variables de contexto, las que pueden distorsionar los resultados de este tipo de estudios⁴³.

⁴² Un esquema de indicadores específicos para medir la eficiencia y sostenibilidad de un oferente de SDE puede apreciarse en Nexus Associates, 2000.

⁴³ Una solución particular para esta problemática en un proyecto específico puede apreciarse en Castagnola, 1998. En este proyecto, se aplicó un diseño experimental clásico con un grupo de control, con medición ex ante y ex post, como forma de aproximarse a una discriminación de los efectos provocados por el programa, de los otros efectos ajenos al mismo. Se emplea el término aproximación en la medida que los

Una comparación de los beneficios efectivamente generados —tanto en las empresas demandantes, como en los oferentes de SDE— por el programa y los costos del mismo entregará una evaluación de su efectividad en términos de costo-beneficio.

Los momentos de la evaluación

De acuerdo con lo expuesto en los apartados anteriores, el enfoque de evaluación que se propone requiere de tres momentos para su correcta aplicación. En la primera fase, durante la implementación de los programas, deberá diseñarse la metodología completa de evaluación con sus indicadores específicos y fuentes de información —habitualmente esta tarea debe ir precedida por un taller de racionalización y actualización del marco lógico del programa—, así como definir e implementar los instrumentos para el levantamiento de la línea base referida a demandantes y oferentes. En la segunda fase, a los tres meses de iniciada la ejecución o comprometido un 25% de desembolso de los recursos previstos, se implementarán los sistemas de encuestas que requieran los estudios experimentales o cuasi-experimentales previstos, y se otorgará una especial atención a una evaluación preliminar de las variables comprendidas dentro de la dimensión económico-financiera. En una evaluación a realizarse al comprometerse un 75% de los recursos disponibles se realizará la evaluación de resultados, así como una evaluación de impactos con base en los estudios experimentales o cuasi-experimentales implementados.

diseños experimentales, aún aquellos más sofisticados, no permiten despejar con certeza las distintas e inconmensurables variables de contexto y de proceso. Si bien por razones de costo habitualmente no se justifica implementar un modelo experimental con múltiples grupos de control, la solución encontrada permitió extraer conclusiones con mayor grado de fundamento que las alternativas cuasi-experimentales que se usan con mayor frecuencia por su menor costo y complejidad operativa.