



100
1919-2019
**JUSTICIA SOCIAL
TRABAJO DECENTE**



El perfeccionamiento de las competencias profesionales de las PYMEs: ¿Cómo financian los gobiernos la capacitación y la consultoría empresarial? Experiencias comparadas de Asia, Europa y América

Organización Internacional del Trabajo Marzo 2019

CONTENTS

EL PERFECCIONAMIENTO DE LAS COMPETENCIAS PROFESIONALES DE LAS PYMES: ¿CÓMO FINANCIAN LOS GOBIERNOS LA CAPACITACIÓN Y LA CONSULTORÍA EMPRESARIAL? EXPERIENCIAS COMPARADAS DE ASIA, EUROPA Y AMÉRICA (BRIEF).....	1
LA ASOCIACIÓN DE EXTENSIÓN MANUFACTURERA (ESTADOS UNIDOS).....	2
SKILLNETS (IRLANDA).....	3
EL FONDO PARA EL DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS (HRDF, MALASIA).....	4
EL BONO PARA LA INNOVACIÓN Y EL DESARROLLO DE CAPACIDADES (SINGAPUR).....	5
BRASIL MÁS PRODUCTIVO (BRASIL).....	6
RESULTADOS.....	7
INSTRUMENTOS DE POLÍTICA.....	8
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	11

EL PERFECCIONAMIENTO DE LAS COMPETENCIAS PROFESIONALES DE LAS PYMES: ¿CÓMO FINANCIAN LOS GOBIERNOS LA CAPACITACIÓN Y LA CONSULTORÍA EMPRESARIAL? EXPERIENCIAS COMPARADAS DE ASIA, EUROPA Y AMÉRICA (BRIEF)

Reconociendo la importancia de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) en la economía, los gobiernos alrededor del mundo han establecido programas de apoyo para impulsar su desarrollo. Más de 100 países ejecutan esquemas nacionales de impuestos para programas de capacitación, en virtud de los cuales entidades subnacionales ofrecen miles de programas de apoyo. Investigaciones recientes estiman que en los últimos veinte años se han invertido más de 2.000 millones de dólares en programas de subsidios de contrapartida para el desarrollo de las PYMES.

La intervención gubernamental se justifica por las deficiencias del mercado: es posible que las empresas no inviertan suficientes recursos en servicios de capacitación/consultoría debido a (i) el temor a la contratación desleal de los empleados capacitados, (ii) la información incompleta o asimétrica de la calidad de la capacitación y del retorno de la inversión en la capacitación, (iii) los elevados costos de transacción de la adquisición de servicios de capacitación y (iv) la

inaccesibilidad de los servicios. Si bien estos factores afectan a todas las empresas, diversos estudios han demostrado que las pequeñas empresas tienen menores probabilidades de invertir en servicios de capacitación y consultoría que las empresas más grandes.

Los gobiernos disponen de numerosos instrumentos de política para subsanar estas imperfecciones del mercado, es así que el presente documento busca desarrollar una mejor comprensión de las formas en que se han financiado y ejecutado los subsidios a los servicios de capacitación y consultoría ofrecidos a las PYMES, incluidas sus ventajas y desventajas relativas, a fin de guiar a los responsables de la formulación de políticas y a los directores de los programas que financian la capacitación de las PYMES en el complejo proceso de diseño y aplicación de tales esquemas. En este marco, se han analizado cinco esquemas, cada uno de ellos diferente en cuanto a su estructura y financiación, como se muestra en el cuadro a continuación.

		Tipo de Apoyo Gubernamental	
		Subvenciones Instituciones Intermedias al Servicio de las PYMES	Subvenciones Directas a las PYMES
Fuente de la financiación pública	Ingresos Generales	Asociación de Extensión Manufacturera (EE.UU.) - Brasil Más Productivo (Brasil)	SPRING Singapur - Programa de Bonos ICV
	Fondo Nacional de Capacitación	Skillnets (Irlanda)	Fondo HRDF (Malasia)

LA ASOCIACIÓN DE EXTENSIÓN MANUFACTURERA (ESTADOS UNIDOS)

1. ¿CUÁL ES EL OBJETIVO?

La Asociación de Extensión Manufacturera es un programa nacional del Departamento de Comercio de los EE.UU. cuyo objetivo es mejorar la productividad y la eficiencia tecnológica de las empresas manufactureras que emplean a menos de 500 personas.

2. ¿CÓMO ES LA GOBERNANZA?

- Creado en 1998, el programa tiene una red de 51 centros administrados por organizaciones afiliadas (ONGs, universidades, agencias estatales, etc.), seleccionadas a través de un concurso abierto. Cuentan con personal interno y proveedores de servicios subcontratados.
- Los estatutos exigen que al menos dos de sus miembros sean representantes de centros de la Asociación existentes, y que al menos cinco sean propietarios o gerentes de pequeñas empresas del sector manufacturero.

3. ¿CÓMO SE FINANCIA?

- Los Centros son responsables de recaudar al menos el 50% de sus presupuestos.
- De los USD 260 millones gastados por todos los Centros en 2016, el 40% provino de fondos federales, el 30% de otras fuentes de subsidios (a menudo los gobiernos estatales y locales) y otro 30% mediante cuotas facturadas a las PYME a precios de mercado.

4. ¿CUÁLES SON LOS SERVICIOS QUE OFRECEN?

Servicios de consultoría y capacitación relacionados con las ventas y el mercadeo, diseño e ingeniería, manufactura eficiente, sistemas de calidad, prácticas ambientales y otros temas.

5. ¿CÓMO SE DETERMINAN LOS PRECIOS?

Los Centros tienen a su discreción la facultad de establecer una estructura de cuotas por servicio; sin embargo, la mayoría fija cuotas comparables a las de servicios similares en el mercado.

6. ¿CUÁLES HAN SIDO LOS LOGROS DEL PROGRAMA?

- En el 2016, se han sostenido interacciones con casi 25,500 PYMEs, lo que supone una tasa de penetración del 2% entre todas las PYMEs de EE.UU., la cual sube al 10% entre las medianas empresas (de 250 a 500 empleados).
- Muchas de estas interacciones consistieron en actividades de divulgación, reuniones cortas y otros encuentros breves.

7. ¿CÓMO ES EL PROCESO DE SOLICITUD Y DESEMBOLSO DE FONDOS?

- El financiamiento se da a través de instituciones intermediarias que brindan servicios a las PYMEs. Los solicitantes deben presentar una propuesta, siguiendo pautas detalladas que describen los objetivos, una descripción del personal que será requerido, las actividades a realizar, y un presupuesto detallado. El financiamiento del gobierno se desembolsa a los centros si estos últimos demuestran que cumplen con sus contrapartidas. Las empresas adquieren los servicios de consultoría y capacitación que se ofertan a través de los mencionados centros.

SKILLNETS (IRLANDA)

1. ¿CUÁL ES EL OBJETIVO?

Empresa privada sin fines de lucro creada en 1999 para mejorar el nivel actual, la eficacia y la calidad de la capacitación con apoyo del sector público.

2. ¿CÓMO ES LA GOBERNANZA?

- Facilita y financia 120 redes de capacitación para empresas del mismo sector o región que tienen necesidades de capacitación similares.
- Cada red de capacitación está dirigida por una organización contratista (generalmente federaciones industriales o gremios empresariales) que se encarga de evaluar las necesidades de capacitación y de ofrecer cursos de capacitación.
- El Consejo de Administración Tripartito está conformado por 13 personas: 7 representantes de los empleadores, 3 de los trabajadores y 3 del gobierno.

3. ¿CÓMO SE FINANCIA?

- La organización recibe asignaciones anuales del Fondo Nacional de Impuestos de Capacitación del Departamento de Formación Profesional y Calificaciones.
- Cada organización contratista recauda al menos el 50% de sus costos operativos como contrapartida, la que se genera a través de cuotas de afiliación, cuotas de cursos y/o patrocinios. Cabe destacar que todas las contrapartidas son en efectivo.

4. ¿CUÁLES SON LOS SERVICIOS QUE OFRECEN?

- Las organizaciones desarrollan planes anuales de capacitación para la red, con la participación de las empresas del sector/región orientados a operarios, programadores, personal de ventas, supervisores, gerentes generales, etc.

- Las capacitaciones se ponen a disposición de empresas de cualquier tamaño, incluidos los comerciantes individuales, y son impartidas por proveedores externos seleccionados mediante licitación.

5. ¿CÓMO SE DETERMINAN LOS PRECIOS?

- Precios de mercado, aunque algunas redes ofrecen un descuento del 20-25% a sus miembros.
- La financiación de Skillnets para las redes de capacitación no debe cubrir más del 50% de los costos totales de las actividades en el año, incluidos los costos directos e indirectos.

6. ¿CUÁLES HAN SIDO LOS LOGROS DEL PROGRAMA?

14,300 empresas participaron en sus programas de capacitación en 2016, lo que sugiere una penetración del 6% entre todas las empresas de Irlanda. La mitad de las empresas participantes emplea a 10 personas o menos.

7. ¿CÓMO ES EL PROCESO DE SOLICITUD Y DESEMBOLSO DE FONDOS?

El financiamiento se da a través de las redes de capacitación. Cualquier grupo de empresas privadas puede formar una red de capacitación y postularse a las convocatorias de este programa presentando un resumen de la evaluación de las necesidades de capacitación, junto a un plan y presupuesto estimado. En caso de ser aprobarse la solicitud, Skillnets desembolsa los fondos en cuotas. Todos los pagos están sujetos a un desempeño satisfactorio, a la demostración de gastos de las cuotas previamente recibidas y al cumplimiento de los pedidos de información.

EL FONDO PARA EL DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS (HRDF, MALASIA)

1. ¿CUÁL ES EL OBJETIVO?

El HRDF es una corporación privada que supervisa un fondo basado en impuestos establecido en 1992 para promover la capacitación y el desarrollo de los trabajadores en Malasia.

2. ¿CÓMO ES LA GOBERNANZA?

- En el 2001, se creó una corporación privada para actuar como administradora del Fondo. El Consejo de Administración es designado por el Ministro de Recursos Humanos.
- El Consejo de Administración lo conforman representantes del gobierno, de los gremios empresariales y el Director Ejecutivo de la corporación.

3. ¿CÓMO SE FINANCIA?

- Los empresarios que se han registrado y pagado el impuesto pueden realizar retiros del saldo de su propia cuenta y pueden solicitar subsidios adicionales.
- Las empresas pagan la capacitación y/o consultoría identificada y luego solicitan el reembolso de hasta el 100%, incluyendo las cuotas de los cursos, los costos de materiales de capacitación, el arriendo de las sedes de las capacitaciones, los viáticos y el transporte. No es una subvención pública per se, pero las asignaciones económicas sí representan un incentivo financiero.

4. ¿CUÁLES SON LOS SERVICIOS QUE OFRECEN?

- Las empresas son responsables de identificar sus propias necesidades de capacitación y organizar los programas adecuados para los trabajadores.

- No hay restricciones en cuanto al tipo de capacitación, la cual puede ser impartida por personal de la empresa o por proveedores externos registrados en el HRDF.

5. ¿CÓMO SE DETERMINAN LOS PRECIOS?

Las empresas pagan precios de mercado por los servicios de capacitación, utilizando el saldo disponible en sus cuentas financiadas con el impuesto. No hay requisitos de contrapartida per se.

6. ¿CUÁLES HAN SIDO LOS LOGROS DEL PROGRAMA?

El HRDF señala que 12,000 de las 135,000 PYMEs que operan en Malasia participaron en sus programas en 2016.

7. ¿CÓMO ES EL PROCESO DE SOLICITUD Y DESEMBOLSO DE FONDOS?

El Fondo para el Desarrollo de los Recursos Humanos (HRDF) establece un financiamiento directo de las PYMES. Luego de la identificación y fichaje del servicio de capacitación, las empresas solicitan el reembolso, que ocurre después de efectuado el pago del servicio. Para ello deben identificar al proveedor de la capacitación, la sede de la actividad de capacitación, el tipo y duración de la capacitación, el nivel técnico, la lista de participantes y el costo. Las empresas podrán optar al pago de los esquemas de ayuda financiera únicamente si los alumnos finalizan la capacitación.

EL BONO PARA LA INNOVACIÓN Y EL DESARROLLO DE CAPACIDADES (SINGAPUR)

1. ¿CUÁL ES EL OBJETIVO?

SPRING (Standards, Productivity and Innovation Board) Singapur fue establecida en 2002 como una organización estatutaria que apoya el crecimiento de las empresas en general.

2. ¿CÓMO ES LA GOBERNANZA?

- Organización adscrita al Ministerio de Comercio e Industria.
- La difusión del programa se realiza a través de 12 Centros PYME establecidos por SPRING Singapur, co-gestionados por las asociaciones profesionales, las cámaras de comercio y personal propio.
- El Consejo de Administración está conformado por un presidente, el director ejecutivo, y entre 06 y 16 representantes de los sectores o diversas personas que el Ministro considere apropiados que pueden ser del gobierno, de los empleadores, de los sindicatos, de las empresas, los profesionales y/o personal de las instituciones académicas superiores.

3. ¿CÓMO SE FINANCIA?

- Con uso de los ingresos públicos, se gestiona un sistema de Bonos para la Innovación y el Desarrollo de Capacidades para cubrir los costos de servicios de consultoría predeterminados.
- El bono permite cubrir el costo total del servicio.

4. ¿CUÁLES SON LOS SERVICIOS QUE OFRECEN?

Servicios de consultoría predeterminados: gestión financiera, recursos humanos, gestión de la calidad, innovación y productividad.

5. ¿CÓMO SE DETERMINAN LOS PRECIOS?

- Las empresas solicitan los bonos por adelantado mediante un proceso en línea y, de aprobarse, éstos cubren el costo total de los servicios de consultoría.
- Los proveedores de servicios de consultoría que cumplen con los requisitos están predeterminados por SPRING Singapur y sus honorarios son equivalentes al valor del bono, que en el 2016 fue de USD 3,600. Cada PYME tiene derecho a un máximo de 8 bonos.

6. ¿CUÁLES HAN SIDO LOS LOGROS DEL PROGRAMA?

SPRING Singapur señala que 19,500 PYME utilizaron los bonos en el 2015, lo que sugiere una tasa de penetración de 10% entre todas las PYMEs del país.

7. ¿CÓMO ES EL PROCESO DE SOLICITUD Y DESEMBOLSO DE FONDOS?

El Bono para la Innovación y el Desarrollo de Capacidades (Singapur) establece un financiamiento directo a las PYMEs. Las empresas identifican sus requerimientos de capacitación dentro de una lista de servicios y costos predeterminados. En ambos casos, las empresas solicitarán el reembolso del costo del servicio.

Todas las PYMEs locales pueden solicitar el reembolso del costo del servicio si cumplen los siguientes criterios: estar registradas y operar en Singapur; tener un mínimo del 30% de participación accionaria local; y tener una facturación grupal anual de no más de USD 100 millones o una plantilla colectiva de no más de 200 empleados. Las empresas solicitan los bonos por adelantado y deben finalizar los proyectos y presentar sus solicitudes de reembolsos en un plazo de seis meses a partir de la fecha de aprobación de la solicitud.

BRASIL MÁS PRODUCTIVO (BRASIL)

1. ¿CUÁL ES EL OBJETIVO?

Programa del gobierno lanzado en el 2016 que busca promover el mejoramiento de la productividad intra-firma de las pequeñas y medianas empresas a través del uso de herramientas de manufactura esbelta (Lean Manufacturing).

2. ¿CÓMO ES LA GOBERNANZA?

- Programa conformado por el Ministerio de Industrias (MDIC), el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), Servicio Brasileño de Apoyo a Pequeña y Mediana Empresa (SEBRAE), Asociación Brasileña para el Desarrollo Industrial (ABDI) y la Agencia Brasileña de Promoción a Exportaciones e Inversiones (APEX).
- Se conformó un Comité Estratégico integrada por los responsables de las instituciones para las decisiones de alto nivel; y un Comité Técnico conformado por representantes de estas instituciones para asuntos operativos. Las consultorías estaban a cargo del SENAI.

3. ¿CÓMO SE FINANCIA?

El programa fue financiado con el aporte de USD 6.6 millones del presupuesto del Ministerio de Industrias y USD 6.6 millones del presupuesto de ABDI, APEX y SENAI.

4. ¿CUÁLES SON LOS SERVICIOS QUE OFRECEN?

El programa ofrece consultorías de 120 horas, a lo largo de 3 meses, utilizando herramientas de manufactura esbelta en una determinada línea de producción de la empresa, a fin de que aumente su productividad.

5. ¿CÓMO SE DETERMINAN LOS PRECIOS?

Los precios de la consultoría fueron determinados de acuerdo con el costo de servicios similares ofrecidos por SENAI. La consultoría por empresa tiene un costo de USD 4,700, de los cuales el 85% fueron subsidiados por el programa y el 15% por cada empresa.

6. ¿CUÁLES HAN SIDO LOS LOGROS DE PROGRAMA?

El programa atendió 3,000 empresas y logró aumentar, en promedio, la productividad de la línea de producción objeto de la intervención en 51%.

7. ¿CÓMO ES EL PROCESO DE SOLICITUD Y DESEMBOLSO DE FONDOS?

Luego de solicitar participar en el programa, la empresa recibe la visita de un consultor del programa para verificar la adhesión de la empresa y de la línea de producción a la metodología. En la primera visita se realiza el diagnóstico del proceso productivo de la empresa y las mediciones iniciales para definir el plan de atención y el cronograma de ejecución. Luego del diagnóstico se firma el contrato entre el SENAI, el responsable de la consultoría y la empresa que contratará la atención. Para pagar el 15% del costo que cada empresa debe aportar como contrapartida, existen diferentes facilidades de pago incluyendo ayuda del Banco Nacional de Desarrollo de Brasil.

RESULTADOS

1. GOBERNANZA:

Una sólida representación del sector privado en los Consejos de Administración favorece que los programas respondan a las necesidades del mismo. Asimismo, la inclusión de representación de los trabajadores en los programas de capacitación contribuye a que sus necesidades sean atendidas.

2. FINANCIAMIENTO:

Se identifican dos esquemas de financiamiento:

(i) Ingresos Fiscales Generales, cuyos fondos pueden asignarse de forma más flexible;

(ii) Esquemas de recaudo, los cuales requieren la creación de procedimientos específicos para recaudar las contribuciones de los empresarios; sin embargo, una vez establecidos, tienen más probabilidades de aislar los fondos destinados a la capacitación de otras necesidades presupuestarias.

3. ALCANCE:

- Anualmente los programas tienen una cobertura que oscila entre el 2 y el 10% del total de PYMEs de un país, con la excepción del caso de Brasil Más Productivo, donde el porcentaje es menor.
- La penetración en el mercado de las medianas empresas es comparativamente mayor, ya que hay menos empresas medianas y éstas tienden a participar más en actividades de capacitación.
- Si se trabaja con instituciones intermediarias, como las organizaciones de empresarios, se facilita la promoción con las empresas.

4. PRECIO:

- Si bien en la mayoría de los programas analizados los precios se asemejan a los del mercado, hay diferentes esquemas de distribución de costos y subsidios que varían desde pequeños subsidios hasta el subsidio total de los servicios.

- El precio de los servicios oscila entre USD 800 (para los programas que financian la capacitación) y USD 24,000 (incluyendo la consultoría) por empresa.

5. MODO DE IMPLEMENTACIÓN:

Se identifican dos modalidades de implementación:

(i) Directamente con las empresas, lo cual implica personal específico que pueda movilizarse y relacionarse con las empresas, lo que puede suponer un reto para las burocracias;

(ii) Instituciones intermediarias, quienes pueden tener un mejor relacionamiento con las empresas, aunque se tendrá que subvencionar sus costos administrativos.

6. TIPO Y CALIDAD DEL SERVICIO:

- Dependerá de los objetivos deseados en materia de política.
- Los servicios se ofrecen con proveedores de capacitación y consultoría especializados.
- Dos de los esquemas se realizan a través de licitaciones, lo que ayuda a garantizar que los proveedores de servicios sean competentes y ofrezcan una buena relación calidad-precio.
- Uno de los esquemas deja la selección de los proveedores a las empresas.
- En el caso del programa Brasil Más Productivo, los servicios son ofrecidos por una institución privada de interés público sin fines de lucro (SENAI).
- Finalmente, SPRING Singapur impone un sistema de certificación, cuya eficacia depende de las condiciones de su aplicación.

INSTRUMENTOS DE POLÍTICA

Según un informe publicado en 2009, aproximadamente 60 países habían establecido un fondo de capacitación financiado con contribuciones fiscales, 33 de los cuales incluían subsidios u otras formas de incentivos financieros

para las empresas, de los que se ha tenido evaluaciones de impacto. Algunos ejemplos de dichos estudios se resumen en la siguiente Tabla:

Evaluaciones realizadas con el uso de métodos cuasi-experimentales o experimentos aleatorios

Tipo	Esquema	Método/resultados
Subsidio a la Capacitación	Agencia Federal de Empleo Alemana (FEA)	Dauth (2015). El documento presenta una evaluación de un esquema de subsidios para trabajadores empleados administrado por la Agencia Federal de Empleo Alemana (FEA), que cubre el 100% de los costos directos de capacitación y una parte de los salarios de los empleados. La evidencia sugiere que el subsidio mejoró los resultados del mercado laboral de los empleados participantes, específicamente 22 días más de empleo y un 3.5 por ciento en ingresos, pero no tuvo ningún efecto en la percepción de prestaciones del seguro de desempleo después de tres años.
Subsidio a la Capacitación	Impuesto de Capacitación de Quebec (Canadá)	Dostie (2012). El documento presenta la evaluación de la reforma del sistema de capacitación o remuneración utilizado en Canadá que eximía a los lugares de trabajo medianos del requisito de capacitación. Consiste en comparar los cambios en los niveles de capacitación en los lugares de trabajo medianos, antes y después de la reforma, con los cambios en los lugares de trabajo pequeños y grandes. También compara los cambios relativos en las intensidades de las capacitaciones en Quebec con los observados en una provincia vecina en la que no se han producido tales cambios. El documento concluye que el cambio en las políticas no tuvo ningún impacto en los niveles de capacitación, pero provocó que las empresas cambiaran su cartera de inversiones en capital humano, sustituyendo la capacitación informal y formal.
Subsidio a la Capacitación	Fondo de Capacitación de Mauricio (Mauricio)	Kuku et al. (2012). Utilizando un conjunto de datos administrativos sobre el Fondo de Capacitación de Mauricio, el estudio muestra que las empresas más grandes, con altos salarios y mayor intensidad de capital son las más propensas a ofrecer capacitación sin subsidios, pero que el subsidio crea mayores incentivos para que las pequeñas empresas se capaciten. El estudio concluye: "Es cuestionable que el programa aumente la incidencia de la capacitación en términos generales."
Subsidio a la Capacitación	Programa Piloto de Capacitación dirigidos a Empleadores (Reino Unido)	Abramovsky (2011). El documento presenta una evaluación del Programa Piloto de Capacitación para Empleadores que se llevó a cabo en el Reino Unido entre 2002 y 2006. La evaluación examina específicamente si los subsidios del Programa aumentaron los niveles generales de capacitación en las áreas de interés utilizando la metodología de diferencias en diferencias. La evidencia presentada sugiere que el programa no tuvo un efecto estadísticamente significativo en la utilización de la capacitación entre los empleadores y empleados elegibles en los primeros 3 años del programa.
Subsidio a la Capacitación	Fondos de Capacitación Sectorial (Países Bajos)	Kamphius (2010). Utilizando un amplio conjunto de datos sobre las empresas holandesas, el documento compara la capacitación en sectores con y sin un fondo de capacitación. No encuentra pruebas de que "la presencia de un fondo tenga un efecto estimulante en el nivel de las inversiones de las empresas en la capacitación."
Subsidio a la Capacitación	Programa de Bonos de RNW (Alemania)	Gorlitz (2009). Este documento evalúa el impacto de un programa de bonos de capacitación en el estado federal alemán de Renania del Norte-Westfalia (RNW), dirigido al personal de empresas de menos de 250 empleados. Utilizando los datos de las empresas, el documento señala que, en el caso de las empresas con menos de 50 empleados, los bonos no tienen un efecto estadísticamente significativo en cuanto a la incidencia de la capacitación, mientras que en el caso de las medianas empresas este efecto es de 7,5 puntos porcentuales. Sin embargo, no encuentra ningún efecto en el porcentaje de empleados que la reciben en relación con la totalidad de los empleados de establecimientos que invierten en capacitación (intensidad de la capacitación).
Subsidio a la Capacitación	Agencia de Fomento Industrial (Irlanda)	Gorg (2005). Este documento examina si la asistencia financiera proporcionada por el gobierno induce a las empresas a gastar más de sus propios fondos en actividades de capacitación. El estudio concluye que los subsidios estimulan el gasto privado entre las plantas domésticas, pero no tuvieron efectos estadísticamente significativos para las plantas de propiedad extranjera.
Subsidio a la Capacitación	Fondo para el Desarrollo de los Recursos Humanos de Malasia (a)	Tan y Gill (1998). El documento examina si los reembolsos procedentes del impuesto de capacitación han dado lugar a un aumento de las actividades de capacitación. El estudio se basa en una encuesta realizada en 1994 a 1.450 empresas que reunían los requisitos para participar en el Fondo. Se constató que 402 empresas (27,7%) no estaban registradas en el Fondo. De las empresas registradas, el 34,5% indicó que no reclamó reembolsos bajo el Fondo. El estudio comparó la actividad de capacitación de dos grupos de empresas: las inscritas en el Fondo, y las que reunían los requisitos para participar pero decidieron no inscribirse. El análisis de regresión mostró que, si bien el Fondo no tuvo ningún impacto en el aumento de la capacitación en las pequeñas empresas, sí desempeñó un papel en el aumento de la capacitación en las medianas y grandes empresas.

Tipo	Esquema	Método/resultados
Subsidio a Servicios de Consultoría	FAMEX II (Túnez)	Gourdon et al. (2011) según se indica en Piza et al (2016). Este documento examina el impacto del programa FAMEX II, que tiene por objeto proporcionar a las empresas tunecinas asistencia para el desarrollo de las exportaciones sobre la base de acuerdos de contrapartida. Sobre la base de un análisis de los datos de una encuesta realizada a nivel de las empresas, los resultados indican que FAMEX II tuvo efectos positivos en el crecimiento de las exportaciones. La tasa estimada de crecimiento promedio anual de los valores de exportación durante el período del programa (2004-08) es más alta para los participantes de FAMEX II que para el grupo de control. Las estimaciones sugieren que FAMEX II mejoró los márgenes de las exportaciones. Sin embargo, el impacto estimado de FAMEX II en las ventas y el empleo total de la empresa es débil, lo que sugiere una cierta reasignación entre los productos exportados y no exportados dentro de las empresas subvencionadas.
Subsidio a Servicios de Consultoría	Programa de Apoyo a las PYMEs en Argentina (PRE)	Castillo (2010). Este documento evalúa el impacto del programa de apoyo a las PYMEs, conocido como Programa de Apoyo a la Reestructuración Empresarial (PRE), en el empleo, los salarios reales y las exportaciones. El programa tenía como objetivo aumentar la competitividad de las PYMEs mediante la cofinanciación de hasta el 50% de los costos de servicios profesionales y asistencia técnica. El estudio concluyó que el programa tuvo un impacto positivo e importante en el empleo y un impacto positivo, aunque menor, en los salarios reales y la probabilidad exportadora. Se ha demostrado que el efecto del programa sobre los salarios y la exportación continúa produciéndose un año después de que los beneficiarios recibieron la asistencia; y el efecto sobre el empleo se produce durante un período de uno a tres años.
Subsidio a Servicios de Consultoría	Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico de Chile (FONTEC)	Benavente et al. (2007) según se indica en Piza et al (2016). Este documento utiliza datos de una encuesta de empresas beneficiarias y de control llevada a cabo por la Corporación de Fomento de Chile (CORFO). Los resultados sugieren que los subsidios de FONTEC desplazaron parcialmente las inversiones privadas en innovación y promovieron de manera más efectiva las mejoras tecnológicas y las innovaciones en los procesos, en lugar de las innovaciones radicales en productos. Además, “a pesar de haber encontrado un impacto positivo en el empleo, las ventas y las exportaciones, los resultados no arrojaron claramente un resultado significativo en términos de productividad.”
Subsidio a Servicios de Consultoría	Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR)	Chudnovsky et al. (2006) según se indica en Piza et al (2016). Este documento evalúa el impacto del programa de Aportes No Reembolsables (ANR) del Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR). Los resultados muestran que los subsidios tuvieron un impacto positivo en el nivel total de los gastos de innovación de las empresas subvencionadas, pero no en la intensidad de la innovación privada. Sin embargo, en el caso de las empresas que ya han realizado gastos en innovación, existe un efecto de desplazamiento de los fondos ANR, mientras que en el caso de otras empresas no se aprecia el efecto. Por último, ni la estimación del efecto de los subsidios en los resultados innovadores ni el rendimiento de las empresas arrojaron resultados estadísticamente significativos.
Subsidio a Servicios de Consultoría	Programa Piloto de Revitalización Empresarial y Empleo (Yemen)	McKenzie (2014). El documento presenta los resultados de la evaluación de un programa de subsidios de contrapartida en Yemen, en el que las empresas participantes podían recibir una subvención de hasta 10.000 dólares como subsidio del 50% del costo de los servicios de apoyo a las empresas en las áreas de capacitación, comercialización, sistemas de financiamiento y contabilidad, creación de sitios web y equipo de oficina e informática. El estudio concluyó que las empresas que recibieron subsidios eran 37 puntos porcentuales más susceptibles de haber adoptado alguna forma de innovación y 16 puntos porcentuales más susceptibles de reportar un aumento en las ventas.
Servicios de Consultoría	Brasil Más Productivo (B+P)	CEPAL & IPEA (2018). La evaluación de desempeño concluye que B+P es un programa eficiente, pues aumenta la productividad de las empresas a un bajo costo y en un corto espacio de tiempo; es un instrumento eficaz en la medida en que se han confirmado los resultados en términos de productividad; pero su efectividad es limitada, porque los impactos sistémicos del B+P son pequeños. Por lo tanto, se argumenta que los objetivos del programa (impacto intra-firma) fueron alcanzados y hasta superados. Sin embargo, su potencial de impacto sobre la industria nacional, la efectividad del B+P en el territorio y en la economía en su conjunto, requiere de su articulación y escalonamiento con otras políticas, tanto en el territorio, como con una política industrial de manera paralela.
Servicios de Consultoría	Programas de apoyo a las PYMEs (Brasil)	BID (2014). La evaluación analiza el impacto del principal programa de apoyo a las PYMEs implementado en Brasil entre 2003 y 2012. El estudio concluye que los servicios de consultoría empresarial tienen un impacto positivo en el empleo y que el impacto aumenta cuando se combina con el apoyo al crédito. Las PYMEs que recibieron consultoría empresarial además de créditos aumentaron su plantilla en 16% en promedio (3,6 puestos de trabajo por establecimiento).
Servicios de Consultoría	Experimento (México)	Bruhn (2013). El documento presenta los resultados de la evaluación de un experimento que compara el desempeño de un grupo seleccionado al azar de empresas que recibieron cuatro horas semanales de servicios de consultoría durante un año con un grupo de control que no recibió los servicios. Las empresas del grupo de tratamiento pagaron entre el 10% y el 30% del costo total de los servicios (aproximadamente USD 12.000) dependiendo del tamaño de la empresa. Los resultados mostraron que los servicios de consultoría tuvieron efectos positivos en el rendimiento de los activos y la productividad total de los factores. Los propietarios también experimentaron grandes aumentos del “emprendedurismo” (un indicador de confianza empresarial de las empresas). Utilizando datos de la Seguridad Social de México, el estudio observó un gran aumento en el número de empleados y en la masa salarial total varios años después del programa.

Tipo	Esquema	Método/resultados
Servicios de Consultoría	Experimento (Ghana)	Karlan (2014). El artículo se centra en la evaluación de un experimento realizado en Accra del 2008 al 2011. En el experimento, 160 sastres fueron asignados aleatoriamente a tres grupos: 36 sastres recibieron subsidios de 200 cedis (unos US\$133), duplicando su capital de trabajo promedio; 41 sastres recibieron un año de servicios de consultoría en gestión de Ernst & Young, una firma consultora internacional; 36 sastres, recibieron tanto la subvención en efectivo como la consultoría en gestión; el grupo de control de 45 sastres no recibió ninguna de las dos. Los autores concluyeron que los tres esquemas dieron lugar a sus efectos inmediatos previstos: el cambio de prácticas comerciales y el aumento de la inversión. Sin embargo, ambos tratamientos conducen a menores ganancias en promedio en el corto plazo. Subsecuentemente, en el largo plazo, los microempresarios del grupo de tratamiento se desmoralizan en comparación con los del grupo de control y vuelven a su escala de operaciones y prácticas comerciales anteriores.
Servicios de Consultoría	Asociación de Extensión Manufacturera (EE.UU.)	Ordowich (2012). El documento examina el impacto de los servicios de extensión manufacturera en la productividad de los establecimientos. Se basa en un estudio anterior realizado en 1999 al comparar el Censo de Empresas Manufactureras (CMF) con los conjuntos de datos de clientes y actividades de la Asociación de Extensión Manufacturera (MEP) para generar grupos de tratamiento y de comparación para su análisis. El estudio abarca el período de 1997 a 2002 para centros de todo el país. Los resultados obtenidos no son concluyentes y presentan un cuadro diverso.
Servicios de Consultoría	Asociación de Extensión Manufacturera (EE.UU.)	Jarmin (1999). El documento compara el crecimiento de la productividad laboral entre 1987 y 1992 de establecimientos participantes y no participantes de Pennsylvania y Ohio. Los resultados sugieren que la participación en programas de extensión para el sector manufacturero está asociada con un crecimiento de entre el 3,4% y el 16% de la productividad laboral entre 1987 y 1992.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los estudios monográficos y la propia literatura señalan varios elementos importantes que merecen ser considerados al diseñar las intervenciones.

1. LA REPRESENTACIÓN EN LOS CONSEJOS DE ADMINISTRACIÓN U OTROS ÓRGANOS CONSULTIVOS

Sirve como un medio para obtener información importante sobre las necesidades de las poblaciones destinatarias, ganar tracción entre los interesados directos y hacer que las organizaciones rindan cuentas a las poblaciones a las que sirven.

2. LA FINANCIACIÓN

- La financiación se realiza a través de diversos impuestos y tasas y/o un impuesto especial, normalmente en forma de impuesto sobre la nómina. Si bien en la práctica se han utilizado gravámenes especiales para financiar la capacitación, no hay ejemplos de gravámenes que se establezcan para financiar el costo de los servicios de consultoría.
- El sistema de recaudación presente en algunos de los programas listados arriba no parece ser adecuado para todos los países, particularmente aquellos en los que las economías son débiles, los sectores informales son grandes y las capacidades administrativas son deficientes. En esos casos, la financiación de los programas través de ingresos fiscales generales podría ser más recomendable.

3. LA OFERTA DE SERVICIOS

- Algunos programas (como el HRDF) permiten a las empresas hacer uso de los impuestos para acceder prácticamente a cualquier tipo de capacitación disponible en el mercado, lo cual puede no ser óptimo en términos de alcanzar los objetivos en materia de política.
- En el otro extremo, otros programas (como SPRING Singapur y Brasil Más Productivo) sólo proporcionan respaldo financiero para un conjunto relativamente reducido de servicios preseleccionados y definidos en base a las sugerencias de los proveedores de servicios y los clientes potenciales. Por un lado, este enfoque disminuye para las empresas los costos de búsqueda de proveedores de servicios. Por otro lado, la restricción de los servicios ofrecidos podría limitar la participación de empresas interesadas en otro tipo de servicios.

4. LOS SUBSIDIOS A LOS PRECIOS

- El impacto de todo subsidio a los precios ofrecido a través de un sistema de servicios bajo demanda depende de su magnitud y de la elasticidad de la demanda respecto al precio.
- El alcance del subsidio depende de los requisitos de contrapartida establecidos por el organismo de financiación y de la estrategia particular de fijación de precios adoptada por las instituciones intermediarias.
- Los precios pagados por las empresas por los servicios ofrecidos por las instituciones son iguales o ligeramente inferiores a los precios de mercado.
- Si bien la fijación de los precios de los servicios es crítica, ninguno de los sistemas revisados en el marco del presente estudio parece haber adoptado criterios explícitos para establecer subsidios o haber realizado investigaciones para determinar la forma en que podrían reaccionar las empresas ante los diferentes precios.

5. LOS MECANISMOS PARA REDUCIR LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN

- El precio de un servicio es sólo un componente de su costo.
- Las empresas también cubren el costo de buscar proveedores de servicios calificados, ejecutar y gestionar contratos, y ocuparse de las tareas administrativas correspondientes.
- Reducir estos costos también puede dar lugar a una mayor demanda a través de:
 - el desarrollo de servicios normalizados que se ofrecen a un precio fijo,
 - una amplia divulgación, a menudo concertada con las asociaciones empresariales, para informar a las PYMEs sobre la disponibilidad de los servicios,
 - procedimientos administrativos simplificados mediante la posibilidad de presentar solicitudes electrónicas de inscripción y reembolsos,
 - asignar la responsabilidad de contratar a terceros proveedores de servicios a las instituciones intermedias.

6. LOS MECANISMOS PARA HACER FRENTE A LAS RESTRICCIONES DE DISPONIBILIDAD DE INFORMACIÓN

- La demanda depende, en parte, de la disponibilidad de información fiable sobre la calidad de los servicios ofrecidos por los proveedores.
- Los esfuerzos para demostrar la calidad de los proveedores de servicios a través de un sistema de certificación, como el de Singapur, pueden ser los más eficaces (asumiendo que las normas están bien diseñadas, los procedimientos de certificación son fiables y transparentes, y el sistema es entendido y aceptado por los clientes potenciales). Por otro lado, la construcción de un sistema de este tipo conlleva un costo considerable.

7. LOS SISTEMAS DE CONTROL

- Todas las organizaciones seleccionadas para el estudio establecieron sistemas de control mediante políticas y procedimientos relacionados con la contratación de proveedores, la solicitud de las subvenciones, la verificación de las solicitudes de reembolso, la presentación de informes de los destinatarios y las auditorías financieras.
- Este tipo de supervisión conlleva costos para las instituciones y las empresas participantes. El asunto clave para cada organización es encontrar el equilibrio adecuado.

8. LA EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS

- Las evaluaciones se deben utilizar para identificar qué factores específicos pueden estar limitando la demanda de ciertos servicios en determinados mercados y determinar el curso de acción adecuado.
- Es preciso realizar un esfuerzo mucho mayor para evaluar la eficacia de los esquemas mediante el uso de métodos cualitativos y cuantitativos rigurosos para identificar los servicios que pueden tener el mayor impacto en relación con los objetivos de política declarados.



Norad



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Departamento Federal de Economía,
Formación e Investigación DEFI
Secretaría de Estado para Asuntos Económicos SECO

