

Subsidios: ¿eficiencia o equidad?

Félix Mitnik

Ricardo Descalzi

*En la economía que se viene hay una sola ventaja competitiva, competencias.
Sobre el resto todos tenemos más o menos la misma posibilidad de acceso.*

LESTER THUROW

*... las tendencias gerenciales actuales se están moviendo,
en muchas instancias, en una dirección opuesta...
las empresas han buscado soluciones para ser competitivas...
debilitando y destruyendo su cultura organizacional
pese a que, al mismo tiempo, proclaman
"los empleados son nuestro capital más importante".*

JEFFREY PFEFFER

Este capítulo tiene por objeto recorrer conceptos implícitos en el diseño de políticas y programas de capacitación y que se refieren a ¿qué modelos de intervención se pueden utilizar en la provisión de los recursos y en la producción de los servicios de capacitación? ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento que se pueden utilizar? ¿Qué efectos tiene un subsidio a la demanda de capacitación sobre el precio y la cantidad intercambiada? ¿Resuelve un subsidio las fallas de mercado? ¿Cuáles son, en general, las características de un subsidio mediante bonos? El lector interesado en aspectos prácticos encontrará las respuestas a esta última pregunta, en el apartado final.

Modelos de provisión y producción de capacitación

En este apartado se identificarán diferentes modelos de provisión y producción de la capacitación laboral para empresas *que responden a diversos grados de intervención estatal en el mercado*. Estos criterios permiten analizar, tanto la situación extrema en la que el Estado no tiene injerencia, hasta llegar, pasando por casos intermedios, al extremo opuesto de intervención estatal total. Se toma como

marco de referencia la capacitación para micro, pequeñas y medianas empresas (MPyME).¹

Los diferentes niveles de intervención pueden ser definidos utilizando los conceptos de provisión y producción pública de bienes (Stiglitz, J., 1988; Musgrave, R. y Musgrave, P., 1991). En el caso de la capacitación, existe provisión por parte de un ente interventor –generalmente el Estado– cuando éste contribuye, al menos en forma parcial, a financiar el costo de las actividades formativas. Es importante enfatizar que la provisión de la capacitación para empresas por parte del Estado no entraña necesariamente el desarrollo de la capacitación. Puesto de otra manera, la provisión no implica la producción. En muchas ocasiones, el Estado puede proveerla otorgando fondos a productores privados o bien a las empresas.

Desde la perspectiva del *grado de intervención del Estado en la provisión de la capacitación para empresas*, la misma es nula en el caso del libre funcionamiento del mercado. Puede presentarse, en otros casos, la provisión total (el Estado absorbe todos los costos) o la provisión parcial (la inversión es compartida entre el Estado y las empresas o los individuos).

Desde la perspectiva de la *producción de la capacitación*, se puede suponer, en un modelo simplificado, que intervienen sólo dos actores: instituciones privadas e instituciones públicas y que existen diversas formas en que el Estado transfiere un subsidio a quienes producen capacitación. Esas alternativas son: i) subsidios otorgados sólo a los institutos estatales; ii) subsidios parciales (es decir, que cubren sólo una parte de los costos de producción de la capacitación) a los institutos estatales, y parcialmente, a los privados;² iii) subsidios parciales a los estatales, a los privados y a los demandantes.

Utilizando los conceptos de provisión y producción se puede describir un conjunto de modelos de financiamiento de la capacitación laboral para empresas. Pese a que en la realidad estos modelos raramente se presentan de manera “pura”, un análisis estilizado como el que se realizará permite mostrar las diferencias en eficiencia en la asignación de recursos, en eficiencia interna y en equidad distributiva.

La *eficiencia de asignación de los recursos* constituye para la capacitación una medida del aprovechamiento de los mismos cuando se los destina a incrementar el capital humano. Un curso de capacitación será eficiente, siempre que el bene-

1 Estos modelos también pueden servir para analizar la formación de los ingresantes al mercado de trabajo, la de los desempleados o la educación continua de la población económicamente activa.

2 Para simplificar se ha incluido a las organizaciones de la sociedad civil dentro del concepto de entidades privadas.

ficio para la sociedad de producir una unidad adicional muy pequeña de capacitación, sea igual a su costo social. Este beneficio se mide por una mayor productividad del factor trabajo dentro de una empresa.

En lo que respecta a la *eficiencia interna*, se obtendrá en la medida en que los productores brinden el servicio, para una calidad y cantidad dadas, a un costo social mínimo.

En lo que hace a la *equidad*, estará dada por el impacto distributivo de cada modelo de provisión y producción. La asignación de recursos que realiza la economía puede ser eficiente sin que exista equidad. Esta última depende de una decisión de la sociedad acerca de lo que considera “justo”.

El modelo de mercado

Este modelo, al que se denominará A, representa un mercado competitivo, es decir, el que opera sin ningún tipo de interferencia por parte del Estado o de otra institución social. La inversión en capacitación es financiada exclusivamente por la empresa que demanda el servicio.

Desde la perspectiva de la eficiencia en la asignación, podría ser elevada siempre que no se presenten fallas de mercado que originen una subinversión en capacitación laboral.

Respecto de la eficiencia interna de las firmas prestadoras, tendría una elevada probabilidad de ser alta. Es posible en el modelo de mercado que el servicio se brinde a un costo mínimo (para un determinado nivel de calidad y un precio de mercado) ya que los capacitadores tienden a maximizar beneficios (dado que el precio está fijado por el mercado, para maximizar beneficios, deben disminuir costos). Sin embargo, si se presentan fallas, la eficiencia interna podría ser reducida. Por ejemplo, la “selección adversa” reduce la eficiencia interna al disminuir la calidad y podría, incluso, provocar la destrucción del mercado.

En lo que respecta al impacto distributivo, y dado que el Estado no interviene, las empresas de menor tamaño no reciben ninguna transferencia de ingresos provenientes de otro sector de la economía (por ejemplo, de las empresas más grandes). En este modelo, la distribución de la capacitación laboral entre firmas pequeñas y grandes, no necesariamente es equitativa.

Ni el modelo de mercado ni los de provisión y producción estatal se presentan de la manera pura en la que se los caracterizará en este apartado. Existen, sin embargo, muchos casos en los que se verifican razonables aproximaciones. Tal es la situación de Argentina, donde si bien no se dispone de información cuantitativa confiable sobre el desarrollo relativo de la provisión del mercado frente a la provisión estatal gratuita y la de las asociaciones de la sociedad civil –también

gratuita-, se estima que el mercado tiene mayor peso relativo.³ Las evidencias de otras naciones para las que se ha contado con más información (aunque siempre fragmentaria) sugiere, tal como se analizará en el capítulo 8, que el esquema vigente en Argentina –un mercado de educación continua en significativa expansión– se repite en la gran mayoría de los países.

En Brasil, si bien la presencia del mercado de capacitación para empresas sería muy importante, éste coexiste con un mecanismo de gran peso histórico que opera según un modelo asimilable a la provisión y producción estatal.

Debido a la rápida expansión del mercado de capacitación, el Estado ha asumido –en algunos países– un fuerte rol normativo. En Australia, por ejemplo, se han generado normas orientadas a garantizar la calidad de las prestaciones realizadas con recursos públicos.

Provisión estatal total, producción estatal total

En este modelo, al que se denominará B, el Estado provee la capacitación –es decir, la financia– y la produce. Se considerará que la provisión es estatal cualquiera sea la forma en la que el Estado obtiene los recursos.

El costo de la capacitación para las empresas es cero ya que el Estado realiza todas las etapas del proceso de prestación del servicio, operando en un esquema diametralmente opuesto al del modelo A.⁴ Las empresas demandarían el servicio si los beneficios privados son mayores a la suma de los costos de transacción y de los costos de oportunidad privados que deben afrontar.

Desde la perspectiva de la eficiencia, la intervención apunta a aumentar la inversión en capacitación y a corregir las fallas presentes en el modelo de “mercado puro” mediante un modelo “estatal puro”. Es probable que en este modelo exista sobreinversión del Estado, ya que los demandantes no afrontan el costo de producción del servicio que es absorbido por la sociedad. La eficiencia es, en consecuencia, más reducida que en el modelo de mercado. Aunque la cantidad producida e intercambiada sea mayor, no se eliminan las fallas (por ejemplo, pueden subsistir problemas de información o aparecer nuevas fallas como consecuencia de la violación del sistema de precios).

En lo relativo a la eficiencia interna, este sistema no garantiza la prestación a un costo mínimo. La eficiencia podría ser alcanzada si se incluyen incentivos

3 Sin embargo, en algunos gremios como el de la construcción, los sindicatos tendrían un rol más relevante que las firmas, en la formación continua de la fuerza de trabajo.

4 Según se verá en el segundo apartado, los fondos provienen, en realidad, de impuestos que, en muchos casos, afectarán a la firma beneficiada por el subsidio.

para que los institutos públicos compitan entre sí por el financiamiento del Estado y si están expuestos a una evaluación objetiva de su desempeño.

El impacto distributivo sobre las empresas depende del origen de los recursos que el Estado destina a estos efectos. Si los fondos para la inversión en capacitación provienen de un impuesto específico a las MPyME, la decisión política no tendrá efectos redistributivos. Si provienen de rentas generales (es decir, si son recolectados en todos los sectores) existirá un incremento en los beneficios relativos de las empresas que recibieron la capacitación.

En Brasil, según se anticipó, parte de la provisión y producción de la capacitación para empresas la realiza el mercado –modelo A– y parte se asocia históricamente a un modelo que puede asimilarse al B (que se está analizando en esta sección). Los prestadores de los servicios son, en el segundo caso, entes paraestatales (SENAI,⁵ SENAC,⁶ SENAR⁷ y SENAT,⁸ que corresponden a los sectores industrial, rural, comercial y transporte, respectivamente). Debe alertarse, sin embargo, que los sistemas elegidos como ejemplo, si bien no responden totalmente al modelo B, constituyen en Latinoamérica un caso próximo. Desde un punto de vista analítico, incluyen un concepto no contemplado hasta aquí: la acción conjunta de los empresarios como base de “eficiencia colectiva” (término que describe los incrementos de competitividad que se logran mediante mecanismos que permiten que las empresas se vinculen de manera eficiente con su entorno productivo e institucional y que establezcan mecanismos de colaboración y cooperación con otras firmas). Sistemas similares se pueden encontrar en la mayoría de los países de Latinoamérica (ver Cuadro 2.1).

En la actualidad, algunos de estos organismos operarían, parcialmente, en el modelo de provisión parcial estatal que se verá más adelante (casos E, F y G).

- 5 El Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), surgió en 1942 por iniciativa empresarial. Es una institución de derecho privado, paraestatal, mantenida por los empleadores del sector industrial. La organización y dirección le corresponde a la Confederación Nacional de la Industria y a las Federaciones de Industria de los diferentes estados de Brasil. Atiende 28 áreas industriales (brindando formación de recursos humanos, asistencia técnica y servicios de laboratorio). Sus fondos provienen de una contribución mensual que realizan las empresas industriales, de transporte, comunicaciones y pesca. Dicha contribución es recaudada por el Estado conjuntamente con la correspondiente al sistema de previsión social. Tiene 396 centros de formación de los cuales 104 están certificados según los criterios del Premio Nacional de Calidad y las Normas ISO 9000.
- 6 El Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC), es similar al SENAI. Data de 1946. Su administración le corresponde a la Confederación Nacional de Comercio.
- 7 El Servicio Nacional de Aprendizaje Rural (SENAR), es muy similar al SENAI y SENAC y data de 1991. Está vinculado a la Confederación Nacional de Agricultura y es dirigido de manera tripartita (Estado, empleadores y trabajadores).
- 8 El Servicio Nacional de Aprendizaje de Transporte (SENAT), es similar a los anteriores y data de 1993. Está vinculado a la Confederación Nacional del Transporte.

Provisión total estatal, producción parcial estatal

En este modelo, al que se denominará C, el Estado provee la capacitación pero la produce sólo parcialmente. Coexisten, en consecuencia, institutos públicos con algunos de los siguientes mecanismos de producción: i) institutos privados que reciben un aporte del Estado, es decir, un “subsidio a la oferta”; ii) consumidores que reciben el aporte, es decir, un “subsidio a la demanda”.

Desde la perspectiva de la eficiencia en la asignación y al igual que en el caso anterior, el hecho de que los demandantes no tengan que soportar el costo del servicio puede llevar a una posible sobreinversión por parte del Estado.

En cuanto a la eficiencia interna, existe una elevada probabilidad de que no resulte factible lograrla si sólo se presenta la modalidad i), en la cual las instituciones reciben un subsidio del Estado que cubre totalmente sus costos. La probabilidad de alcanzar eficiencia se incrementará si se presentan simultáneamente i) y ii) ya que, en este caso, los institutos públicos y privados deberán cubrir parte de sus costos cobrando un monto a los consumidores. Este incremento de eficiencia se origina en que existiría una elección por parte de los clientes, quienes al hacer uso de su “subsidio a la demanda” introducirían competencia entre las instituciones públicas y privadas que ofrecen sus servicios.⁹ Debe alertarse que si no se generan mecanismos que impidan que se presente selección adversa (lo que podría ocurrir en la competencia público-privado) no se lograría una mejora en la eficiencia interna.

En lo que respecta al impacto distributivo sobre las empresas, valen las consideraciones efectuadas para el modelo anterior.

Provisión total estatal, producción estatal nula

En este modelo, al que se denominará D, existen dos situaciones posibles: i) institutos privados que reciben recursos del Estado; ii) compradores de capacitación laboral que reciben un “subsidio a la demanda”. Pueden darse uno de estos supuestos o ambos simultáneamente.

Desde la perspectiva de la eficiencia en la asignación, este modelo también tiende a la sobreinversión debido a que los consumidores –al igual que en los

9 Si no se establece un subsidio a los consumidores –caso i) exclusivamente– la prestación de “costo mínimo” será promovida en la medida en que existan reglas de juego que incentiven a los institutos públicos y privados a pugnar entre sí por los demandantes de capacitación laboral. Si en cambio, no existen institutos privados –caso ii) exclusivamente– la eficiencia interna podría alcanzarse si los institutos públicos compiten entre sí para obtener los ingresos que el Estado le transfiere a los demandantes de capacitación laboral.

dos modelos anteriores– afrontan un precio cero (la tendencia a la sobreinversión sólo está limitada por el costo de oportunidad).

La eficiencia interna de los productores de capacitación es alcanzada si éstos compiten para obtener los recursos transferidos por el Estado o por los “subsidiarios a la demanda” otorgados a los consumidores.

El impacto distributivo depende de cuáles son los sectores de la sociedad que aportan los fondos para financiar acciones de capacitación. Son de aplicación, en consecuencia, las consideraciones efectuadas al analizar los modelos B y C.

Este modelo es aplicado por Chile, país en el que la provisión es realizada por el Estado y la producción por instituciones de capacitación privadas. Se instrumenta mediante un mecanismo de crédito fiscal cuyo monto es un porcentaje de la masa salarial abonada por las empresas.¹⁰

Provisión estatal parcial

En este modelo, en el que la provisión estatal de capacitación es parcial, es posible identificar tres variantes: la primera, a la que se denominará E, en la que la producción está a cargo del Estado; la segunda, F, en la que la producción es parcial, a cargo de institutos estatales y privados; la tercera, G, se caracteriza por derivar la totalidad de la producción al sector privado.

El análisis de los modelos E, F y G es similar al de los modelos B, C y D respectivamente, con la diferencia de que las instituciones educativas, necesariamente deben cobrar un arancel por las horas de capacitación dictadas.

Desde la perspectiva de la eficiencia en la asignación, y siempre que el precio que deban pagar los consumidores sea mayor que cero, hay una tendencia a eliminar la sobreinversión asociada a los modelos B, C y D.

Con relación a la eficiencia interna, la introducción de un precio por parte de los oferentes públicos y/o privados obliga a estos últimos a competir –vía arancel– por los demandantes.

El impacto distributivo depende, al igual que en los modelos B, C y D, de cuáles son los sectores de la sociedad que aportan los fondos. Debe señalarse, sin embargo, que al existir un monto aportado por quienes se capacitan (o por las empresas), el impacto redistributivo será menor.

10 En Argentina existen también mecanismos de provisión estatal mediante crédito fiscal. Tienen, a diferencia del caso chileno, un límite absoluto en el monto que el Estado destina a esta finalidad. En Chile el límite teórico está dado por el porcentaje sobre el total de la masa salarial abonada por las empresas con una dotación de empleados superior al mínimo establecido. Se excluye a firmas muy pequeñas, que son atendidas mediante otros mecanismos.

Desde la perspectiva del vínculo entre la teoría y el diseño del Programa, se optó por el modelo de provisión parcial estatal con producción privada, aunque sin excluir la producción estatal (compitiendo con el sector privado). En el caso de la capacitación, el subsidio cubría aproximadamente el 50% del valor de un curso. En el caso del diagnóstico, cubría un 20% del valor del mismo.

Fuentes de financiamiento de la capacitación

En este apartado se examinarán los mecanismos a los que puede recurrir el Estado para financiar la capacitación laboral.

En el modelo de mercado, el consumidor, es decir la empresa o el trabajador, debe soportar íntegramente el costo de la capacitación, debido a que el Estado no realiza aportes (no hay provisión estatal) y los oferentes son instituciones privadas (no hay producción estatal). En este caso, las fuentes de financiamiento están constituidas por los ingresos del individuo o de la empresa que invierte en capacitación. A ello se debe sumar el costo de oportunidad, es decir, los ingresos sacrificados por la asignación de horas de trabajo a la formación.¹¹

En los restantes modelos de provisión y producción de capacitación, el Estado proporciona fondos para el financiamiento –total o parcial– de la inversión. Tradicionalmente, los Estados han empleado diversos mecanismos impositivos para financiar el gasto público, entre los que se pueden citar los impuestos sobre las rentas, las ventas, el valor agregado, los ingresos brutos o el consumo de bienes suntuarios. Estos mecanismos impositivos están destinados a recaudar recursos a los que no se asigna necesariamente finalidad específica y que sirven para atender el conjunto de erogaciones del Estado.

Otra posibilidad es la afectación total o parcial de la recaudación de algunos de los impuestos –o de un porcentaje invariable de los mismos– para financiar la capacitación laboral. Este mecanismo podría reforzar los efectos adversos sobre la eficiencia interna de los establecimientos, ya que al contar con un “subsidio a la oferta” que se traduce en una fuente estable de ingresos, las instituciones estatales carecen de incentivos que las motiven a concentrarse en la demanda. El resultado suele ser una oferta ajena a las necesidades de capital humano especí-

¹¹ Pueden sumarse también otros aportes, como contribuciones de fundaciones o transferencias de donantes nacionales o internacionales.

fico de las firmas. En este caso no habría incentivos para reducir costos y lograr eficiencia interna.

La afectación sistemática de recursos de rentas generales tiene consecuencias distributivas, que pueden responder a criterios de equidad si, por ejemplo, se destina la recaudación de un impuesto sobre los bienes suntuarios para financiar la capacitación laboral. Esta imposición sería progresiva en la medida en que el grupo de destinatarios de la capacitación sea de un estrato que, en general, obtiene menores beneficios con relación al capital invertido, tal como ocurre con las MPyME. La afectación de parte de la recaudación de un impuesto a la renta cuyas alícuotas sean crecientes (sobre los tramos de ingresos superiores) también perseguiría efectos distributivos. Debe alertarse, sin embargo, que la asignación de recursos de rentas generales a institutos estatales de capacitación laboral para empresas cuya eficiencia sea reducida, podría originar una distorsión en lo que hace al impacto distributivo.

El Estado puede también procurar una correspondencia directa entre quien aporta los fondos y quien los recibe. Para ello puede establecer un impuesto que constituya un porcentaje de los sueldos que las empresas abonon (es decir, incrementar los aportes patronales en una alícuota con destino específico).¹² En este caso, los fondos destinados a financiar a los institutos públicos de capacitación son aportados por las empresas mediante el ingreso al fisco de un porcentaje de los salarios abonados. Este mecanismo tendría una justificación teórica en la medida en que la capacitación recibida sea de carácter específico ya que la inversión estaría solventada por sus beneficiarios. Dada la tendencia de las instituciones estatales a actuar sobre la base de su propia lógica en lo que hace al diseño de la oferta formativa –sin diagnosticar las necesidades de las empresas y sin diseñar cursos que contribuyan a generar capital humano específico–, resulta probable una derivación de los recursos recaudados hacia objetivos formativos que no son los previstos en el diseño del impuesto. El resultado final es una pérdida de competitividad de las empresas, que ven incrementadas sus erogaciones en el monto del impuesto específico –e incrementados en consecuencias los precios a los que ofrecen sus productos en el mercado– sin recibir ningún beneficio que compense su pérdida de competitividad (Giordano, O., *et al.*, 1998).

Se puede considerar también la alternativa de incrementar las contribuciones de los trabajadores. En esta modalidad los empleados soportan el financiamiento de los institutos de capacitación y cada trabajador ingresa al Es-

12 Si no existen salarios mínimos fijados por Estado, el establecimiento de un aporte patronal puede ser soportado económicamente por la empresa, el empleado, o por ambos, de acuerdo con las condiciones que predominen en el mercado en un momento determinado.

tado un porcentaje sobre su salario. El mecanismo supone que el capital humano que se adquirirá será de carácter general y estará destinado a aumentar la probabilidad de que el trabajador obtenga un empleo mejor remunerado. Si fuese posible verificar, mediante un seguimiento de largo plazo, que efectivamente se produce un incremento en los ingresos de quienes se han capacitado, se podría controlar el riesgo de reducida eficiencia por una potencial sobreinversión.

Dado que el sistema podría generar iniquidad debido a la desigual distribución de los ingresos entre diferentes grupos de trabajadores, sería factible optar por la entrega de los recursos en carácter de préstamo con devolución condicionada a un efectivo aumento de ingresos.

Otra alternativa es la aplicación –al menos en forma temporal– de una sobretasa sobre el salario de quienes hayan recibido capacitación. En este caso habría una correspondencia más robusta entre el grupo que financia el sistema y el conjunto de beneficiarios (con la salvedad de que operativamente la relación costo/beneficio sería desfavorable).

Desde la perspectiva del vínculo entre la teoría y el diseño del Programa, se esperaba que, luego de finalizado, se habría desarrollado un mercado de capacitación para MPyME operando sobre la base de financiamiento privado.

El subsidio y la competencia perfecta

¿Qué impacto tiene la decisión política de implementar subsidios a la capacitación en el modelo de competencia perfecta? ¿Cuáles son los costos que, según ese modelo, soporta la sociedad? Para responder estas preguntas se evaluarán los efectos del subsidio sobre el punto de equilibrio, la eficiencia y la equidad. Con estos elementos se analizará, en el apartado siguiente, la eficacia del subsidio para resolver las fallas de mercado.

Realizar la discusión para el modelo ideal de competencia perfecta permite concentrar el análisis del impacto de la aplicación de un subsidio sobre tres variables centrales al objetivo de política. Sobre la base de ese modelo simple será posible, en el apartado siguiente, explicar de manera ordenada el efecto del subsidio en un modelo de mercado que refleje más acabadamente la realidad (por la potencial presencia de fallas de mercado).

Efectos del subsidio: un nuevo punto de equilibrio

¿Qué ocurre con el precio y la cantidad de equilibrio cuando se aplica un subsidio? ¿Se modifica la rentabilidad relativa de diferentes proyectos de capacitación? ¿Cambian las cantidades que están dispuestas a ofrecer las instituciones capacitadoras?

La introducción de un subsidio implica un cambio en los incentivos económicos de los compradores de capacitación, lo que obliga a observar, en primer lugar, cómo varía la demanda de las firmas. Para precisar ideas se analizará el caso de una fábrica ubicada en las afueras de una ciudad que tiene varios proyectos de capacitación. Uno de ellos está destinado a disminuir la cantidad de productos químicos de alto costo que utiliza en sus procesos. Los beneficios de la acción de capacitación estarán dados por la diferencia entre el ahorro esperado en insumos y mano de obra a lo largo de la vida útil de la planta y la pérdida de producción durante las horas de capacitación de los empleados. La empresa ha analizado, además, otros proyectos de capacitación que, al ser evaluados económicamente, no le resultaron rentables.

Antes de recibir un subsidio, el monto que la empresa estaba dispuesta a pagar por el proyecto rentable era igual, como máximo, al beneficio que le generaría la disminución de costos. Después de recibir un subsidio, la firma está dispuesta a pagar, como máximo, la suma de los beneficios del proyecto más el monto del subsidio (para un precio dado de la hora de capacitación la firma demandará una mayor cantidad, ya que el Estado financiaría parte del precio, con lo que aumenta la demanda). Se deduce que si el precio que la empresa abona por la hora de capacitación no se modifica, la aplicación del subsidio aumenta la rentabilidad de la inversión.

La empresa considerada tenía otros proyectos de capacitación, algunos de los cuales, por la aplicación del subsidio, pasan a ser rentables ya que el subsidio produce, en un primer momento, un incremento en la rentabilidad de los proyectos de capacitación previstos, igual al monto del subsidio. La consecuencia para la firma en análisis es que, si no se modifica el precio de la hora de capacitación, estará dispuesta a llevar a cabo una mayor cantidad de proyectos formativos que antes de la implementación del subsidio. La intervención del gobierno provoca que acciones de capacitación que no eran rentables, pasen a serlo.

Si se analiza la demanda del conjunto de firmas compradoras de capacitación –que surge de la agregación de las demandas individuales– se encuentra que también tenderá a aumentar como resultado de la implementación del subsidio.

¿Qué ocurre en el precio y la cantidad de equilibrio del mercado? Cuando la demanda se incrementa existirá, inicialmente, una cantidad de horas

requeridas, mayor que la cantidad de horas ofrecidas. Esta situación se modificará rápidamente ya que los demandantes estarán tentados a ofrecer un precio más elevado por la capacitación (lo que les permitiría ejecutar proyectos formativos que en la situación anterior no tenían rentabilidad y que en la actual sí la tienen). Simultáneamente, esta tendencia a la suba incentivará a las instituciones a “producir” una mayor cantidad de horas de capacitación. La suba del precio, a su vez, restringirá la “lista” de proyectos formativos que le resultan rentables a las empresas.

La secuencia descrita termina cuando se llega a un precio de equilibrio más elevado, donde las mayores cantidades que los productores desean vender son iguales a las que los demandantes desean comprar. El total de transacciones correspondientes a la nueva situación de equilibrio es mayor que la existente antes del subsidio. El precio es también mayor. Un análisis detallado del impacto del subsidio puede consultarse en el Anexo 2.A.

Consecuencias del subsidio sobre la eficiencia y la equidad

Con la aplicación del subsidio, se otorga a las firmas un incentivo para que capaciten, ya que aumenta la rentabilidad de las horas adicionales de capacitación. Esta circunstancia determina que las empresas estén dispuestas a pagar más por cada hora adicional y que las instituciones formativas tengan incentivos para incrementar su oferta.

En el modelo de competencia perfecta, el subsidio no constituye una alternativa eficiente (Varian, H., 1994), ya que, desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto, se está alentando la provisión de horas adicionales de capacitación cuyo costo de producción es mayor al beneficio que brindan. Este “despilfarrero” es financiado con recursos que el Estado podría destinar a un uso alternativo. Tal como se verá posteriormente, esta afirmación no es válida si existen fallas de mercado que invalidan la hipótesis de competencia perfecta.

La pregunta sobre la equidad requiere analizar quién se beneficia del subsidio (o, puesto de otra manera, a quién se “traslada” este beneficio). El problema debe ser analizado, además, desde la perspectiva de quien lo paga, lo que depende del origen de los fondos (la sociedad o algún sector en particular).

Desde la perspectiva de quien recibe el subsidio, es decir las empresas, el importe percibido constituye un aporte por parte del Estado que incrementa sus beneficios (en el modelo de competencia perfecta no hay externalidades).

Desde la perspectiva de quien paga, el monto del subsidio debe ser financiado por algún actor de la economía, lo que genera efectos de redistribución que deberán tomarse en consideración. Si dicho financiamiento es consecuencia de

un impuesto, el mismo produce distorsiones en otros mercados y, por ende, ineficiencia en la asignación de los recursos. El análisis en detalle de esta situación puede consultarse en el Anexo 2.B.

Desde la perspectiva del vínculo entre la teoría y el diseño del Programa, se previó una duración temporal limitada del subsidio. Se pretendía evitar, de esa manera, que la ineficiencia asociada al mismo se manifestase una vez minimizada la incidencia de las fallas del mercado.

El subsidio y las fallas de mercado

Al intentar resolver las fallas de mercado mediante subsidios ¿se presentarán también efectos adversos sobre la eficiencia? ¿Resuelve el subsidio todas las fallas identificadas?

Externalidades

En el capítulo anterior se indicó que si existen externalidades positivas asociadas al consumo de un bien, el mecanismo de mercado genera una cantidad producida e intercambiada, inferior a la eficiente. Se evaluó también, de acuerdo a la definición de capacitación adoptada, que no existirían, en teoría, externalidades asociadas a la misma. Se expresó finalmente que dicha definición tenía limitaciones que determinaban que, en la práctica, podrían existir externalidades positivas (pese a que las empresas sólo realizarían inversiones en capital humano específico).

Para analizar el impacto de los subsidios en la solución de la falla de mercado originada por las externalidades se retomará el caso de la fábrica ubicada en las afueras de una ciudad que tiene un proyecto de capacitación destinado a disminuir la cantidad de productos químicos de alto costo que utiliza. Para este nuevo análisis se supondrá que los elementos químicos utilizados por la empresa son contaminantes. Se supondrá, además, que a la firma no le resulta conveniente realizar la inversión en capacitación ya que el costo es superior a los beneficios que puede apropiarse y que el entrenamiento laboral, destinado a reducir el uso de los productos, tendrá beneficios sociales que no son apropiados por la firma. Dichos beneficios son la consecuencia de la menor contaminación y estarían dados por un aumento de la productividad de establecimientos agropecuarios situados en la vecindad y por menores erogaciones públicas y privadas en salud como consecuencia de la mejor calidad de vida para las familias de los productores.

Resulta evidente que cada uno de los propietarios de los establecimientos agropecuarios aledaños a la fábrica debería estar interesado en que el proyecto se lleve a cabo, ya que existen beneficios sociales que son mayores a los de naturaleza privada de la empresa contaminante. Desde la perspectiva de la sociedad, estos beneficios se deberían adicionar a la rentabilidad del proyecto. El monto de dichos beneficios estará dado por las ganancias en productividad de los productores agropecuarios y por la disminución de los costos para la población que son consecuencia de vivir en un ambiente contaminado.

Pese a estos beneficios es altamente improbable que los productores agropecuarios estén dispuestos a contribuir al financiamiento del proyecto. Existe una alta probabilidad de que esperen que la empresa u otros productores realicen la inversión. Ese proceder les permitiría obtener los beneficios del proyecto de capacitación sin afrontar ningún costo.¹³

Si antes de aplicar un subsidio el costo de la capacitación fuera, como se supuso, superior a los beneficios privados, pero inferior a la suma de éstos más los beneficios apropiados por los productores agropecuarios, la empresa no tendría incentivos para concretar la iniciativa de capacitación, aun cuando la misma fuese socialmente rentable. Se generaría una situación ineficiente debido a que a la sociedad en su conjunto le conviene que se concrete un proyecto en el que los beneficios sociales son superiores a los costos que la empresa contaminante deberá afrontar para ejecutar la actividad formativa. La asignación de un subsidio de la misma magnitud que los beneficios no apropiables generará el incentivo necesario para que la firma lleve adelante su proyecto. Se promovería de esta manera una asignación eficiente de recursos. En el Anexo 2.C se estudia con mayor detalle la situación descripta.

Otras fallas

¿Resuelve el subsidio las ineficiencias en la asignación de recursos originadas por otras fallas que no sean las externalidades?

Para brindar una respuesta a la pregunta formulada se analizará el rol del subsidio en la solución de los problemas de incertidumbre y aversión al riesgo (oportunidades y beneficios de la inversión) y de información asimétrica (limitado a la selección adversa).

13 Según lo analizado por Ronald Coase no sería necesaria la intervención del Estado si el proceso de negociación entre las partes no fuese excesivamente costoso (Varian, H., 1994). Esta situación podría darse si el número de productores agropecuarios fuese reducido. El proceso estará afectado por las regulaciones estatales que fijan los derechos y obligaciones de los actores.

Frente a la incertidumbre –es decir, si los empresarios desconocen las oportunidades y beneficios de inversión de la capacitación laboral, lo que origina un funcionamiento alejado de un punto hipotético de equilibrio eficiente– el Estado, con el fin de promover la concreción de proyectos de capacitación con beneficios superiores a sus costos, podría evaluar la posibilidad de otorgar un subsidio igual a los beneficios. En tal hipótesis, reemplazaría la inversión privada por un subsidio, mediante un razonamiento similar al que realizó ante la existencia de externalidades positivas. Debe alertarse, sin embargo, que es poco probable que el Estado pueda diagnosticar las oportunidades de inversión de todas las firmas de la economía (o de un sector de la misma) y asignar los recursos reducidos de que dispone, a empresas de máximo rendimiento. En la hipótesis de que fuese posible resolver los casos de incertidumbre mediante un programa masivo de diagnóstico, cabría preguntarse si no bastaría con transmitir esta información a las empresas para que realicen la inversión. De esta manera, sólo se subsidiaría el diagnóstico y se evitaría la introducción de una falla del Estado como la que resulta al subsidiar firmas que conocen las ventajas pero manifiestan ignorancia a efectos de beneficiarse con un subsidio.

En el caso expuesto se registraría un beneficio social si la rentabilidad de la capacitación fuera tal que los montos pagados por la empresa en concepto de mayores impuestos fueran iguales o superiores a la erogación realizada por el Estado.

Como alternativa se podría diseñar un mecanismo de subsidio de devolución contingente. En ese caso el Estado suministraría los fondos que el empresario no invierte por incertidumbre, que serían reintegrados si la rentabilidad de la empresa aumenta a raíz de la inversión. Se presenta nuevamente el problema de la relación costo/beneficio de aplicar este mecanismo, ya que el control es muy oneroso.

En caso del efecto de selección adversa originado en la información asimétrica, las técnicas que se requieren para evaluar el impacto del subsidio son más complejas. A fin de no entrar en un análisis que escapa a los objetivos de la obra, se recordará que la existencia de información asimétrica generaba una sobreproducción de horas de capacitación de baja calidad, perjudicando a los capacitadores de alta calidad. Este fenómeno se produce debido a que los empresarios no disponen de mecanismos para conocer con precisión cuáles son los capacitadores que brindan cursos que podrían incrementar la rentabilidad de sus firmas. En estas condiciones, la aplicación de un subsidio a los compradores de capacitación laboral generaría un aumento de los beneficios “promedio” que esperan recibir de sus proyectos formativos, situación que los incentivaría a pa-

gar un “precio promedio” mayor por las horas de capacitación cuya calidad continúan sin conocer. Como consecuencia de ese precio promedio mayor, es posible que algunos oferentes de capacitación de alta calidad estén dispuestos a aumentar la oferta de sus servicios. En consecuencia, las transacciones de horas de capacitación de mejor calidad estarían más cerca de la cantidad de equilibrio. Pese a ello, el “sesgo de selección” continuaría existiendo debido a que no se ha resuelto el problema de la información. En la hipótesis de que fuese posible garantizar la calidad de los oferentes mediante un programa de acreditación de instituciones autorizadas a receptor subsidios, cabe preguntar nuevamente si no bastaría simplemente con transmitir esta información a las empresas para que, informadas, realicen la inversión.

Aun aceptando la viabilidad de un subsidio para resolver el problema de selección adversa, valen las prevenciones realizadas en el caso anterior sobre la apropiación por una empresa de recursos de la sociedad para incrementar su rentabilidad, sin que exista apropiación colectiva de esos beneficios.

Desde la perspectiva del vínculo entre la teoría y el diseño del Programa, se subsidió el diagnóstico y se previó un sistema de información referencial que, sin llegar a constituir un mecanismo de acreditación, era una primera aproximación al mismo. Se sostuvo la hipótesis de que, por tratarse de capacitación específica, no existían externalidades positivas.

El mecanismo de subsidio mediante bonos

¿Cuáles son, en general, las variantes de implementación de un mecanismo de subsidio mediante bonos? ¿En qué medida un subsidio mediante bonos es un instrumento de política adecuado para el apoyo a MPyME? ¿Qué condiciones son necesarias para que un programa de subsidio mediante bonos alcance el impacto esperado? Sobre la base de las respuestas se analizarán en el próximo capítulo los bonos de capacitación.

Principales características del subsidio mediante bonos

El poder de compra que otorga un subsidio puede materializarse de manera directa utilizando mecanismos tales como la entrega de dinero o estampillas de compra para la adquisición de productos o servicios. Puede materializarse también de manera indirecta, mediante un mecanismo como el crédito fiscal, que permite al beneficiario descontar de impuestos que debe abonar, el monto que

pagó por un bien o servicio. La selección del método más adecuado dependerá de las características del problema a resolver.

Uno de los mecanismos directos es el de bonos o cupones. Los bonos, que suelen ser intransferibles, otorgan un poder de compra limitado al individuo u organización a la que se ha decidido subsidiar, permitiéndole seleccionar el producto o servicio dentro de la oferta que realiza un conjunto de proveedores autorizados. Desde una perspectiva teórica, al brindar posibilidad de elección, estos mecanismos maximizan la utilidad del subsidio para los consumidores y promueven la eficiencia al generar la competencia entre proveedores.

Este esquema puede cumplir con requerimientos de *equidad*, en el caso de subsidios focalizados en segmentos en situación social desfavorable y destinados a alimentos, educación, vivienda o salud. Puede promover también la *competitividad*, si los subsidios se focalizan en sectores o áreas que se desean promover y se destinan, entre otros fines, a la compra de servicios de asistencia técnica, capacitación, tecnología o similares.

Las características más destacadas del mecanismo de subsidio mediante bonos son: i) admitir diversas variantes de provisión y producción del servicio; ii) suministrar capacidad de compra limitada; iii) permitir la libre elección del proveedor; iv) contar con normas y procedimientos simples; v) posibilitar la ruptura de los monopolios; vi) operar desde la lógica de la demanda; y vii) permitir una mayor competencia y eficiencia.

La *provisión* del bien o servicio al que se destinará el bono puede ser total o parcialmente estatal con *producción* total estatal (diferentes instituciones del Estado compiten por captar los bonos), parcial estatal y parcial privada (tanto instituciones estatales como privadas compiten en el mercado) o privada exclusivamente (en este caso sólo funciona un mercado “puro”).

El *límite en la capacidad de compra* puede estar dado por el valor máximo del bono o por la cantidad de bonos otorgados (u otro sistema equivalente).

La *libre elección del proveedor* puede realizarse, la mayoría de las veces, dentro de un conjunto acotado de oferentes, seleccionados de acuerdo a reglas y procedimientos que impone el Estado. Debe alertarse, sin embargo, que la libertad de elección, una de las características centrales del sistema, está habitualmente limitada a proveedores expresamente autorizados.

La afirmación acerca de *normas y procedimientos más simples y flexibles* cuando se utiliza un sistema de bonos –a diferencia de la situación en la que los servicios los provee y produce el Estado– se basa en que el poder de compra está en manos de los individuos o empresas, lo que minimizaría los riesgos asociados a “fallas del Estado” (que incluyen, en este caso, una compleja y costosa maraña burocrática). Un nivel mínimo de normas no implica que éstas desaparezcan, ya que el

Estado, por su obligación de rendir cuentas del buen uso de los recursos públicos, debe establecer mecanismos de control que permitan verificar que los fondos sean utilizados por los destinatarios del subsidio, que se produzca el efecto buscado y que se obtenga rentabilidad social de la inversión.¹⁴

Al operar mediante mecanismos de libre elección, el bono produce una *ruptura de los monopolios* en la prestación de los servicios. Se suele sostener que ese efecto es más importante en el caso de los monopolios estatales que pueden ser más nocivos que los privados, ya que los primeros resultan más difíciles de modificar mediante una eventual competencia. La afirmación anterior se sustenta en que existen casos en los que las instituciones estatales se desvían del objetivo que dio lugar a su creación y prestan servicios que surgen desde la *lógica de oferta*, ignorando los cambios en las demandas de la sociedad (“dificultad de identificación” asociada al funcionamiento de las burocracias estatales). Los bonos, por el contrario, al responder a una *lógica de demanda* lograrían que el servicio se adecue a los requerimientos de la sociedad.

El efecto positivo de un *incremento de la competencia* entre oferentes constituiría otra característica destacable de un sistema de bonos. La mayor competencia podría –a igualdad de precio– tener un impacto positivo en la calidad de los servicios, lo que mejoraría *la eficiencia* en la provisión (siempre que no se presente la falla de mercado “selección adversa”).

Al analizar este sistema a la luz de lo expuesto en el primer apartado, se puede concluir que: i) existirá eficiencia en la asignación de los recursos siempre que en el mercado de capacitación existan externalidades que provoquen subinversión en capacitación; ii) existirá eficiencia interna en la medida en que exista competencia entre los oferentes; iii) el impacto distributivo dependerá de cuáles sean los sectores que aporten y reciban los fondos (si existe un monto erogado por los beneficiarios el impacto redistributivo será menor).

Diversas variantes

Los subsidios mediante bonos pueden destinarse a distintos usos (provisión de alimentos, alquiler de viviendas, cuidado de niños, compra de capacitación, entre otras) y admiten diversas variantes.

Dichas diferencias se refieren, entre otros aspectos, a: i) las normas y procedimientos para el acceso, uso y liquidación del subsidio; ii) la información que se

14 El rol del Estado es proveer el financiamiento para los bonos, establecer los criterios de “elegibilidad” de los beneficiarios, promover un funcionamiento eficiente del sistema y resolver eventuales “fallas de información” que atenten contra la equidad distributiva o contra la marcha del sistema.

brinda; iii) las características del subsidio que se provee; y iv) la libertad de elección que efectivamente se suministre.

En lo que hace a las *normas y procedimientos* –indispensables para brindar el servicio con transparencia– deberían ser más simples que los que habitualmente se requieren para producir un servicio estatal. Si ello no se logra, un sistema de bonos podría no alcanzar el objetivo de mayor eficiencia relativa.

La distribución de la *información* constituye otro elemento central del diseño de un sistema de bonos, ya que posibilita una efectiva “libertad de elección”. La información se refiere, tanto al propio sistema, como al servicio que prestan o al bien que entregan los diferentes proveedores.

En lo que respecta a las *características* del subsidio, éste puede ser homogéneo para todos los beneficiarios o diferenciado según atributos definidos.

La amplitud de las *posibilidades de elección del proveedor* puede oscilar desde un único prestador, al que se debe necesariamente adquirir el servicio (con lo que se pierde una de las características más importantes del sistema), hasta la libre oferta por todos los que reúnan credenciales mínimas que los habiliten para prestarlo (lo que dificulta el aseguramiento de calidad del sistema).

La forma en que se resuelvan estos aspectos en el diseño será, como se anticipó, un factor clave del éxito o fracaso de un sistema de bonos. Un subsidio pequeño, con un conjunto de prestadores muy reducido que se ven obligados a utilizar normas y procedimientos complejos, no traería aparejado un cambio muy significativo con respecto a un sistema público manejado centralmente. Un sistema de información que no permita evaluar la calidad de la prestación tampoco traería aparejado un cambio significativo.

Se puede afirmar que, pese a las potenciales ventajas que brindan la libertad de elección y la competencia, un sistema de bonos es solamente un instrumento más dentro de la caja de herramientas del diseñador de políticas públicas. “En última instancia trazar una línea divisoria precisa entre programas de bonos y programas que no lo son tiene muy poca importancia. Lo que importa, dadas las posibilidades de variación de las características de los programas y la posibilidad de modificarlos a lo largo de múltiples dimensiones, es su impacto” (Bradford, D. y Shaviro, F., 2000), ya que pueden “ser muy apropiados en algunos casos y menos apropiados en otros (...) y son siempre un medio para un fin y no un fin en sí mismo” (Steuerle, E., 2000).

La utilización de bonos como herramienta de política pública

Un elevado porcentaje de los programas de bonos ha sido utilizado para atender problemas de equidad. El caso más importante es, probablemente, el de

provisión de alimentos a sectores en desventaja social por parte del Gobierno de los Estados Unidos. Si bien en esta área existen antecedentes que datan de la década del treinta, el primer programa piloto de bonos fue iniciado por la administración Kennedy en 1960 y se convirtió en el mecanismo más importante para resolver el problema del acceso a la comida de un importante número de estadounidenses: 16,3 millones en 1975 y 27,5 millones en 1994, lo que equivalía a un 63 y 73% respectivamente de los pobres (House Ways and Means Committee, 1998; citado por Moffit, R., 2000). Este programa habría sido uno de los casos más exitosos de política pública que utilizó como instrumento a los bonos y su éxito puede atribuirse a que existía un mercado masivo “bien establecido y bien organizado (...) la competencia era muy fuerte y los precios estaban controlados por esa competencia (...) se trataba de bienes perfectamente definidos y con características fácilmente identificables (...) existían pocas posibilidades de contar con información acerca de la calidad inaccesible al consumidor y de la presencia de asimetría en la información que condujese a un provisión subóptima” (Moffit, R., 2000). A estas características se suman los reducidos costos de transacción (se compraban los productos en grandes cadenas comerciales, lo que reducía dichos costos a un mínimo). Para comprender la implicancia de la frase anterior “se debe contrastar este programa con uno de bonos para la educación, que tiene asociados debates acerca de la calidad de dicha educación desde que se iniciaron los procesos educativos masivos (...) y en los que se desconocen las diversas tasas de retorno que surgen de la aplicación de diferentes filosofías formativas” (Moffit, R., 2000). Puede comprenderse también si se comparan con los bonos de alquiler de vivienda que tienen costos de transacción asociados a la ubicación del inmueble y a la mudanza y asimetrías en lo que hace a la información sobre propiedades. El éxito del programa de bonos para alimentos debe atribuirse también a consideraciones políticas que generaban una imagen positiva de esta intervención y que provenían de dos fuentes. Por un lado, un elemento subjetivo dado por “el poder emotivo del hambre” (Moffit, R., 2000), que determina que los votantes no sean capaces de tolerar la imagen de conciudadanos atravesando deficiencias extremas de alimentación. Por otro lado, un elemento objetivo, representado por el poder de un grupo de presión tan poderoso como el de los agricultores, que contaba con excedentes de alimentos que no podían ser colocados en el mercado.

Los bonos de alimentos han presentado problemas de fraude ya que se cambiaban por efectivo en un “mercado negro” en el que “se cotizaban al 50 ó 70% de su valor” (Moffit, R., 2000). También se detectó la venta a precios reducidos a otros beneficiarios con mayores necesidades. Si bien los estudios acerca de este aspecto han identificado una participación en estas maniobras del orden del 4%

por parte de los beneficiarios y del 9% por parte de los proveedores de comida, el dato corresponde a indagaciones en las que existe una elevada probabilidad de que las frecuencias informadas de los desvíos no fuesen fidedignas y han sido en general significativamente subestimadas (Cienmecki, A., 1998; citado por Moffit, R., 2000). En este caso, el problema ha sido acotado mediante tarjetas electrónicas de pago y un riguroso –aunque costoso– control de los negocios que podían operar con el sistema.

Si bien escapa a los límites de esta obra analizar el impacto de estos programas, se puede señalar que los resultados indicarían que el mecanismo de bonos, al orientar el gasto hacia el área de interés del Estado, ha resultado más eficiente que la alternativa de suministrar dinero en efectivo con el mismo propósito. Indican también que la naturaleza del bien que se provee favorece esos resultados. Se concluye, finalmente, que existe un equilibrio entre maximizar las posibilidades de acceso y participación a un bien o servicio por parte de los beneficiarios, y limitar el problema central del fraude.

Otro caso de programa destinado a atender problemas de equidad es el de bonos para vivienda. El mecanismo ha sido utilizado, fundamentalmente, en Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Alemania, Holanda, Suecia y Estados Unidos. En este último caso “la implementación masiva fue precedida por diez años de experiencias en doce ciudades, uno de los más grandes y ambiciosos experimentos sociales que se han realizado en el país” (Peterson, G., 2000). El objetivo fue demostrar que programas conducidos por la demanda podrían ser más eficientes en la provisión de viviendas que los conducidos por la oferta. “Se invirtieron 53 millones en las familias participantes, 83 millones en investigación y 23 millones en gastos administrativos” (Peterson, G., 2000). La proporción de la inversión en investigación frente a la inversión directa e indirecta señala un camino a seguir por otros programas experimentales si se desea, lo que no es usual, que los resultados sean avalados por indagaciones rigurosas. Pese a ser un caso más complejo que el de los bonos de alimentos –ya que no se trata de un bien de características uniformes– la relación de montos de investigación y ejecución constituye una señal muy fuerte acerca de cuáles deberían ser los niveles de inversión relativa en programas que sean efectivamente experimentales.¹⁵

Dado que en este tipo de programas los costos de transacción son altos, se ha incorporado un mecanismo para cooperar con los beneficiarios en la búsqueda

15 El sistema cubre, en una de sus variantes y para la población elegible, la diferencia entre el costo normalizado de alquiler de la vivienda y un 30% de los ingresos del hogar. Al igual que el programa de bonos para alimentos, permite a la demanda elegir entre la oferta que existe en el mercado inmobiliario (con lo que se estimula la competencia en el sector).

da de viviendas que respondan a las características de aquéllas para las que el Estado subsidia el alquiler. Éste y otros programas similares han contribuido a resolver gran parte del problema de vivienda de Estados Unidos en 1940. Entre sus limitaciones se ha señalado la “renuencia de los beneficiarios de participar en programas complementarios (...) como los de entrenamiento laboral de largo plazo” (Peterson, G., 2000).

El cuidado gratuito de los niños ha sido otra de las áreas de intervención en las que, siempre en Estados Unidos, se han utilizado bonos. Al igual que en los dos casos anteriores, existía una demanda efectiva por el servicio, barreras a la entrada muy reducidas y una amplia oferta que incluía, desde organizaciones formales comerciales y sin fines de lucro, hasta individuos que prestaban el servicio de manera formal o no formal (por ejemplo, familiares directos de los beneficiarios). Los bonos facilitaron el acceso al servicio por parte de los padres que tenían que trabajar y no podían atender personalmente a sus hijos. Se requirió, en este caso, de un gran sistema administrativo “capaz de recibir y procesar cientos de miles de pagos individuales a un número casi ilimitado de proveedores (...) por montos que dependían de la prestación recibida y de la contraparte a abonar por los padres” (Besharov, D. y Samari, N., 2000). Entre los problemas de este servicio –más complejo que los dos anteriores– se han señalado la inexistencia del pago de la contraparte, la transferencia de recursos a familias pudientes o a los proveedores (que incrementaban sus precios de mercado y ofrecían descuentos a quienes no utilizaban los bonos) y una potencial reducida calidad de la prestación por parte de quienes no contaban con entrenamiento adecuado. Como respuesta a este último argumento se puede responder que el mercado de atención a niños de padres que trabajan, existía desde hace mucho tiempo y que, acorde a la experiencia, los programas de bonos podrían haberlo expandido aún más. Esta expansión tuvo, como contraparte, un impacto nulo sobre la calidad ya que incentivó a los padres a usar a los prestadores de menor costo (que operan, generalmente, en sus propios hogares). Se perdían de esa manera las ventajas de una estimulación temprana y de mejores resultados desde el punto de vista de la formación del niño y se ponía la decisión en manos de progenitores que, en muchas ocasiones, no estaban suficientemente informados de las diferencias en calidad de los prestadores. Entre los elementos que favorecieron la implementación de este sistema se puede citar la inexistencia de monopolio estatal, y por ende, de un *lobby* contrario a la iniciativa.

Subsidios mediante bonos también se han utilizado en Estados Unidos de manera focalizada para capacitar a “individuos en situación de desventaja económica (por ingreso o por recibir prestaciones de la seguridad social), por características demográficas (aborígenes americanos o trabajadores de edad avanza-

da) o condiciones vinculadas al empleo (personas con alguna discapacidad o trabajadores desplazados del mercado laboral)" (Barnow, B., 2000).

La experiencia acerca de este sistema de bonos que se ha recogido en Estados Unidos se ha reflejado, a fines del siglo XX, en la *Workforce Investment Act*, que trata el problema de la inserción laboral de manera integral. Para ello, incluye entre los elementos a ser financiados el análisis de las competencias del beneficiario, el suministro de información sobre el mercado de trabajo, la orientación para la carrera laboral, la provisión de datos sobre la oferta formativa y el apoyo de un servicio de empleo. Los prestadores de las actividades de capacitación no deben limitarse a brindar servicios de costo reducido sino, fundamentalmente, acreditar calidad en la prestación. *Pertinencia para el perfil de competencias del beneficiario, integralidad de las acciones e intervenciones que garanticen un mínimo de calidad*, son características que deben ser destacadas.

Una de las áreas en las que se ha suscitado mayor debate acerca de los bonos, es la de la educación. Es singular notar que, mientras en los casos anteriores las inversiones han sido millonarias y los programas han tenido implementación masiva, en este caso la retórica ha superado la realidad de la ejecución y ha obstaculizado la reflexión. No existen –salvo en Chile y Milwaukee, Estados Unidos– experiencias de aplicación masiva de un sistema de bonos para la educación (aunque se pueden identificar muchos ensayos de alcance limitado o sistemas que podrían estar muy cerca de un mecanismo de bonos). Los resultados obtenidos arrojan evidencias que han tenido lecturas muy favorables, como las realizadas en 1990 por J. Chubb y T. Moe, y críticas fundadas, como las que realizó J. Henig en 1994. Lo cierto es que las investigaciones acerca de una mejor calidad de educación por parte de las escuelas privadas no arrojan –debido a la “debilidad de la evidencia que se ha podido reunir” (Bishop, J., 2000)– más que lecciones tentativas.

“La mayor parte del debate tiene lugar en un vacío en el que no se define con precisión qué se entiende por la libre elección de la escuela. La suposición más común es que la educación será financiada públicamente y que los fondos serán transferidos directamente a los padres que tendrán la libertad de utilizarlos en una escuela que elegirán libremente. Quedan sin definir una gran cantidad de cuestiones acerca de cuáles serían las familias elegibles, qué escuelas podrán recibir los bonos, cómo se admitirá a los estudiantes a las escuelas, cuál será el nivel de subsidio que se proveerá, cómo variará el subsidio acorde con la localización o las necesidades de los estudiantes y qué clase de información se brindará a los padres. Sin tener las respuestas a éstas y a otras preguntas vinculadas con las anteriores, es imposible evaluar un plan de libre elección de la escuela” (Sawhill, I. y Smith, S., 2000).

Desde el punto de vista de esta obra interesa destacar que las aplicaciones de los bonos como herramientas de política pública se han realizado en áreas tan diversas como la nutrición, vivienda, cuidado de niños, salud, capacitación, justicia, educación, protección ambiental y transporte, y han tenido, como principales destinatarios, a individuos o a familias. El análisis de estas acciones indica que constituyen una herramienta de administración compleja y que requieren de una gran habilidad e iniciativa. El sistema de bonos genera costos de transacción menores en relación con los mecanismos de contratación a proveedores elegidos por el Estado ya que estos últimos obligan a “tratar con diferentes clientes que tienen diferentes necesidades y capacidades” y requieren de un proceso de focalización que, por su complejidad, “puede ser desalentador”. En el marco de elevadas exigencias de transparencia, este sistema requiere de diferentes medidas orientadas a evitar “fraudes y abusos” (Posner, P., Yetvin, R., Schneiderman, M., Spiro, C. y Barnett, A., 2000).

De lo expuesto puede deducirse que la probabilidad de éxito de un programa de bonos estaría asociada a la existencia de un mercado masivo, establecido y organizado, con fuerte competencia, con bienes perfectamente definidos, sin presencia de asimetría en la información, con la realización de una inversión importante para reducir los costos de transacción, con barreras de entrada reducidas para los proveedores, con una oferta diversificada, beneficios que se trasladen directamente a los individuos y soluciones de naturaleza integral. La probabilidad de éxito disminuye si se requiere de capacidad para recibir y procesar miles de pagos individuales provenientes de gran cantidad de proveedores, los montos transados son pequeños y las soluciones, parciales.

Desde la perspectiva del vínculo entre la teoría y el diseño del Programa, se previó la utilización de bonos de diagnóstico y de capacitación. En el primer caso, el servicio era brindado por prestadores autorizados. En el segundo caso, se incluía un sistema de información referencial y se restringía los cursos que podían costearse con el bono a los brindados por instituciones de capacitación autorizadas por el Programa. En cuanto a la calidad de la oferta, se supuso que los proveedores –en ambos tipos de bonos– tendrían incentivos para mejorarla como respuesta a requerimientos del mercado.

ANEXO 2.A

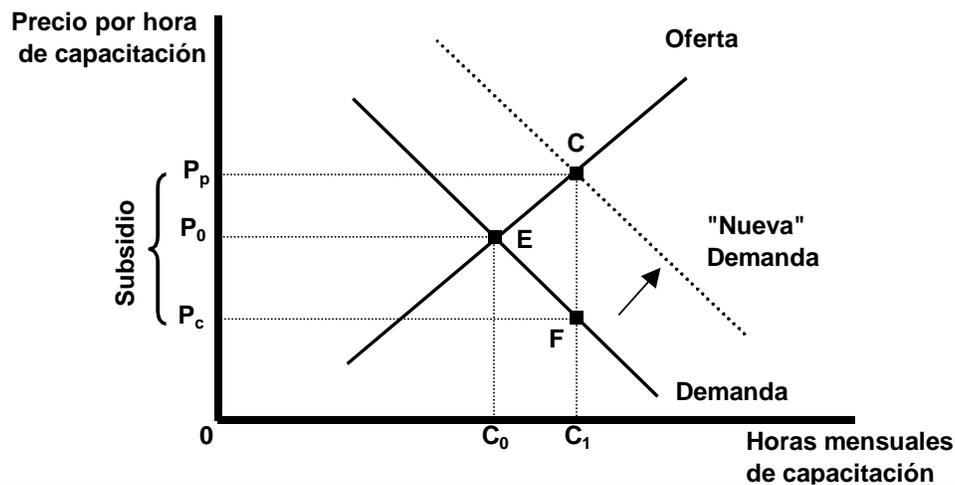
El efecto del subsidio sobre el punto de equilibrio

El Punto E del Gráfico 1 representa la situación inicial – sin subsidio - en la que los precios y cantidades de equilibrio son P_0 y C_0 respectivamente. Si se aplica un subsidio la demanda aumenta y la función que la representa se traslada hacia la derecha.

El nuevo punto de equilibrio, que representa el proceso de ajuste que se describió precedentemente, es C_1 . En la nueva situación de equilibrio, el precio que cobran los productores por cada hora es P_p , valor superior al P_0 que cobraban antes del subsidio. Las empresas, por su lado, abonan ahora un valor P_c que es menor que el que pagaban antes de la intervención. El monto que perciben los productores está compuesto en parte por el valor P_c que abonan los compradores y en parte por el monto del subsidio que está representado por la distancia $C F$. En la nueva situación de equilibrio existe una “cuña” entre el precio que reciben los productores y el precio que pagan los productores que es igual al subsidio.

Gráfico 1

La aplicación de un subsidio en el mercado laboral



ANEXO 2.B

Impacto del subsidio sobre la eficiencia y la equidad

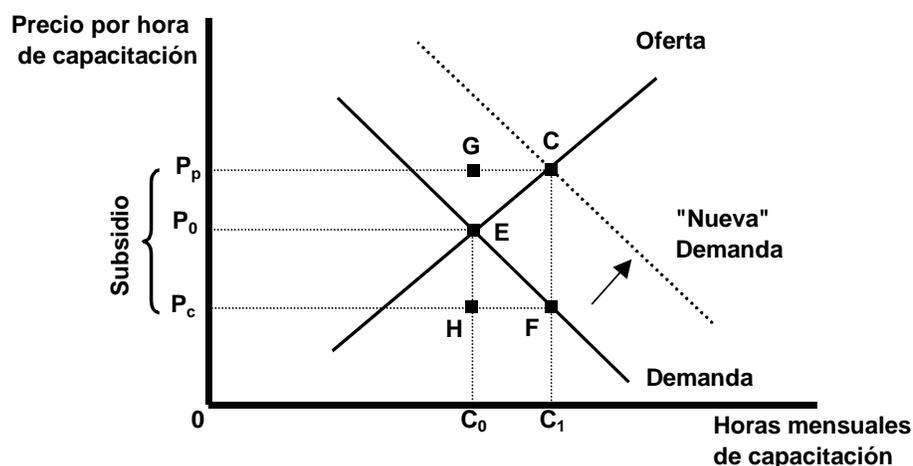
Según se ha visto, el subsidio beneficia tanto a los demandantes como a los oferentes de capacitación. La cuestión central es analizar si la suma de esos beneficios es, al menos, idéntica a la erogación que realizó la sociedad para implementarlo. Para ese análisis se sumarán los montos de las ganancias, se restarán los costos para la sociedad y se determinará si la diferencia es positiva, nula o negativa. El instrumental de cálculo será, como en ocasiones anteriores, el análisis gráfico.

Los beneficios de los capacitadores están representados, en el Gráfico 1, por el área P_0P_pCE . En efecto, geoméricamente dicha área está compuesta por la superficie P_pGEP_0 más la superficie GCE . El área P_pGEP_0 es el producto de la cantidad de horas producidas antes del subsidio por la diferencia de precios cobrados por los productores después y antes del subsidio. Indica, en consecuencia, el incremento en los beneficios que se producen debido a que la cantidad C_0 se vende a un precio P_p mayor que P_0 . Se puede demostrar, utilizando los procedimientos del cálculo diferencial, que el área $G E C$ representa el incremento en los beneficios que se producen debido a que los oferentes aumentan su producción en una cantidad $C_1 - C_0$ unidades.

Los beneficios de los consumidores están representados por el área P_0EFP_c . En efecto, geoméricamente dicha área está compuesta por la superficie P_0EHP_c , más la superficie EFH . El área P_0EHP_c , indica el incremento en los beneficios que se generaron porque la cantidad C_0 de horas de capacitación se compra ahora a un precio inferior que antes. Se puede demostrar, utilizando los procedimientos del cálculo diferencial, que el área EFH representa los beneficios de consumir una cantidad adicional $C_1 - C_0$ de horas de capacitación (cuyo beneficio es, para las empresas, superior al precio que pagan por cada una de estas horas). La suma de los beneficios está dada por el área $P_pGCEFHP_c$.

Gráfico 1

Los costos y beneficios de la aplicación de un subsidio



El costo de la intervención está dado por la magnitud del subsidio, que es igual al área $P_p CFP_c$. Si a esta superficie se le resta la que representa la suma de los beneficios $P_p GCEFHP_c$ el resultado final es el área CFE. La misma indica que la consecuencia de la intervención ha sido una pérdida para la sociedad (el costo de la intervención es mayor que la suma de los beneficios).

La razón por la cual la sociedad en conjunto “perdió” con el mecanismo de subsidio tiene su origen en que para los niveles de producción de horas de capacitación superiores a C_0 las instituciones de capacitación y las empresas no tienen incentivos para intercambiar horas de capacitación. Dado que C_0 corresponde al nivel de intercambio eficiente, tanto los productores como los consumidores - y en definitiva, la sociedad - pierden bienestar si siguen produciendo e intercambiando horas más allá del mismo.

El análisis de eficiencia realizado precedentemente implica que ni aún si transcurrido un tiempo se solicitase la devolución del subsidio se podría recuperar el monto total del mismo. Esta pérdida de eficiencia es financiada con recursos que podrían destinarse a sustentar otras acciones de mayor prioridad social.

EC_0 . Por lo tanto, se podría lograr mayor eficiencia aumentando el nivel de producción hasta llegar a una cantidad producida donde los costos de producir una unidad adicional sean iguales a los beneficios sociales. En el caso planteado, como una fracción de los beneficios no será apropiada en forma exclusiva por la empresa, la demanda privada no será lo suficientemente “intensa” para llegar a un nuevo equilibrio en el punto C donde la cantidad producida e intercambiada es la eficiente.

Para llegar a una asignación tal como la determinada por el punto de equilibrio C, el Estado puede otorgar un subsidio de un monto igual a la externalidad. Este subsidio incentivará a la empresa a aumentar su demanda de capacitación laboral. El equilibrio se trasladaría ahora al punto deseado, es decir C.

En este caso ¿qué análisis costo - beneficio puede realizarse de la decisión política de aplicar un subsidio?

Para responder se sumarán los montos de las ganancias, se restarán los costos para la sociedad y se determinará si la diferencia es positiva, nula o negativa. Los beneficios recibidos por los productores agropecuarios y sus familias se aprecian en el área GCFE.

Las ganancias se conforman por los beneficios apropiados por la firma capacitadora, por la empresa y por los agricultores. Dichos beneficios están representados en el caso de la institución capacitadora por el área P_pCEP_0 , y en el de la empresa que invirtió en capacitación laboral por el área P_0EFP_c . La suma de los beneficios de la institución y de la empresa es, en consecuencia, el área P_pCEFP_c . A esta superficie debe sumarse los beneficios recibidos por los productores agropecuarios y sus familias, que está dada por el área comprendida entre las rectas representativas de los beneficios privados y sociales (que incluyen a los primeros) y las ordenadas correspondientes a C_1 y C_0 . La misma queda circunscripta por los puntos GCFE. La suma total es el área P_pCEFP_c más el área GCFE. Según se puede verificar, esta área es geoméricamente equivalente a P_pHGCFP_c más una superficie igual al triángulo HCE.

El costo del subsidio, por otra parte, es P_pCFP_c . Si a esta área se le resta la que representa la suma de los beneficios se obtiene el área GCE. El resultado de esta diferencia es positivo.

Se concluye entonces que un subsidio a la demanda de capacitación laboral en un monto adecuado representa una solución eficiente cuando existen externalidades positivas.

Debe alertarse, sin embargo, que es necesario controlar si al intentar resolver la falla del mercado a través de subsidios no se introducen fallas del Estado que sean más importantes que las que se intentó solucionar (entre ellas, que los incentivos para los agentes estatales – que maximizan sus propios beneficios – distorsionen los efectos buscados). Debería evaluarse también si no se presentan los efectos descritos al hablar del teorema del segundo mejor (second best) según el cual resolver una única falla puede conducir a una situación aún más alejada del funcionamiento eficiente del conjunto de los mercados. Existe además el riesgo moral de que, como consecuencia de una política indiscriminada de subsidios, los empresarios tiendan a reemplazar la inversión de naturaleza privada por la de

naturaleza pública, sin que este reemplazo tenga justificación en razones de rentabilidad para la sociedad.