

Subsidios para pequeñas empresas: de la economía a la política

Félix Mitnik
Ricardo Descalzi

*No creemos que exista una solución de política que,
una vez hallada, demuestre ser la respuesta correcta;
todas las aproximaciones de políticas encierran
imperfecciones, tendencias a la entropía
y potencial de ser capturadas por intereses creados,
todas necesitan frecuentes revisiones.*

COLIN CROUCH, DAVID FINEGOLD Y MARI SAKO

En este capítulo se analizará el mecanismo de subsidio mediante bonos de capacitación, instrumento que fue utilizado en el programa que dio origen a esta obra. Se evaluará si están presentes en el mercado de capacitación para micro, pequeñas y medianas empresas (MPyME) las fallas de mercado que justifican la utilización de un subsidio y se expondrán razones que, con el propósito de priorizar la equidad sobre la eficiencia, podrían también justificarlos.

Bonos de capacitación para pequeñas empresas

Los bonos de capacitación para pequeñas empresas han sido utilizados, en experiencias de escala muy reducida, en Indonesia, Ucrania, Bélgica,¹ Australia, Paraguay, Sudáfrica, Bolivia, Argentina, Ecuador, Kenya, República Dominicana, Francia o Perú.

1 Este caso presenta la particularidad de que las chequeras con los bonos deben ser adquiridas por los empresarios, a la mitad de su valor. La compra previa del bono origina menor tendencia al fraude. Otra particularidad es la utilización de una firma privada especializada en la gestión de programas de bonos para que realice la administración financiera. Se posibilita así un mejor control del gasto administrativo (West, A., Sparkes, J. y Balabanov, T., 2000).

Desde una perspectiva conceptual es posible utilizar bonos para subsidiar las diferentes fases de una actividad formativa (diagnóstico o detección de necesidades, diseño global, desarrollo de materiales, prestación del servicio y construcción de instrumentos de evaluación). Dado que esta obra tiene su origen en un programa que sólo financiaba el diagnóstico y la prestación del servicio, se realizará la descripción de bonos para ambas finalidades.

El *bono de diagnóstico* le permite a una firma cubrir parcialmente el costo de identificar problemas que limitan su competitividad y determinar cuáles pueden ser resueltos mediante capacitación. El *bono de capacitación* le permite a una firma cubrir parcialmente el costo de un curso. A fin de facilitar la libertad de elección, ambos sistemas de bonos deben incluir información acerca de los oferentes. La forma en que se suministre esta información puede constituir un elemento decisivo para el éxito de programas que utilice los bonos como mecanismo de subsidio.² “Una demanda subsidiada, pero carente de información suficiente y oportuna sobre la variedad y calidad de los oferentes y sus productos, no está en condiciones de negociar servicios adecuados a sus necesidades y preferencias, en definitiva, exigir pertinencia. Es de esperar que sólo realice una mera comparación de precios, optando por los más bajos, con lo cual reforzará la tendencia del mercado hacia la selección adversa de oferentes. Asimismo, la presencia de un subsidio con la forma de un bono, en un contexto de desinformación, coloca a la demanda en una situación sumamente vulnerable frente a los oferentes, lo que facilita enormemente la creación de mercados cautivos” (Alberti, J. P. y Castagnola, J. L., 2000).

Se espera que los oferentes *compitan entre sí* para brindar, a igualdad de calidad, un servicio más *eficiente*. A fin de posibilitar la decisión acerca de cuál es ese servicio, se otorga a las empresas la *libertad de elección* de los especialistas en diagnóstico o de las instituciones capacitadoras que les brindarán el servicio.

Ventajas y desventajas de bonos de capacitación para empresas

Entre las ventajas de los bonos de diagnóstico, sus impulsores señalan que: i) reducen la incertidumbre relativa a en qué invertir; y ii) maximizan la probabilidad de tener una tasa de retorno positiva de la inversión en formación.

Entre las ventajas de los bonos de capacitación, sus impulsores señalan que: i) incentivan a los empresarios a invertir en capacitación, al reducir la “aversión al riesgo”; ii) reducen también la “aversión al riesgo” de las instituciones de ca-

2 El modo en que funcionaron ambos sistemas en el caso del Programa de Capacitación de Trabajadores en Empresas, es el tema de la segunda parte de esta obra.

pacitación, ya que éstas reciben por adelantado el pago empresario y el bono (que podrán rescatar si el beneficiario lo firma en prueba de conformidad al finalizar el curso); iii) incentivan a las instituciones de capacitación a considerar a las MPyME como potenciales clientes; iv) tienen potencial para satisfacer demandas diversas; v) podrían incentivar a los capacitadores para brindar un servicio de mayor calidad; vi) permiten ampliar la posibilidad de selección de proveedores; vii) posibilitan, si se utilizan valores diferenciales según criterios ajustados a cada ámbito de aplicación, satisfacer criterios de equidad; viii) podrían facilitar la entrada de nuevos proveedores al mercado; ix) rompen el monopolio estatal, asociado a un mecanismo orientado por la oferta (pese a que la efectiva vigencia de la competencia depende de la magnitud del mercado); x) para algunos autores, al estar los bonos atomizados, reducen el riesgo de corrupción. “Cuanto mayor es el grado de atomización, mayores son los costos de transacción en que debe incurrir quien desee violar las reglas de juego de los programas con el objetivo de una apropiación ilícita de recursos” (Alberti, J.P., Soler, S. y Castagnola, J.L., 2002).³

Entre las desventajas de los bonos de capacitación, sus detractores señalan que: i) las empresas no disponen de las competencias necesarias para seleccionar las inversiones en capacitación con mayor tasa de retorno (si no hay diagnóstico previo, se coloca la capacidad de decisión en una demanda muy poco informada); ii) la selección de proveedores requiere de información que no suele estar disponible, lo que potencia el efecto anterior; iii) los costos de oportunidad de capacitar son elevados (probablemente mayores a menor tamaño de la empresa) y los bonos usualmente no los contemplan; iv) el tiempo requerido para que la demanda se adapte a un mecanismo de bonos con subsidio parcial es muy prolongado (si el mercado ha estado acostumbrado al subsidio total); v) el bono podría, para firmas muy pequeñas, tener implícito un incentivo a los desvíos espurios (en contraposición con lo expuesto al analizar las ventajas) (ver Cuadro 3.1); vi) el subsidio trae aparejado “riesgo moral” de sobreuso, que se reduce a

3 “Asimismo, la estructuración de la intervención pública por niveles que delimitan la responsabilidad político-institucional (tercer piso) de la gestión técnica de los programas (segundo piso) tiene la ventaja adicional de fijar mayores límites a un eventual direccionamiento político de los recursos.” (Alberti, J.P., Soler, S. y Castagnola, J.L., 2002). En el tercer piso opera el Estado. En el segundo piso, entidades que reciben los fondos del Estado para distribuirlos entre las instituciones de capacitación o diagnóstico. Estas últimas operan en el primer piso. La base contractual sería, en teoría, liviana, ya que los tres actores, participan en dos tiempos. “Los empresarios retiran bonos y los utilizan, los proveedores captan bonos y los canjean en forma retroactiva a la prestación del correspondiente servicio, y el Estado, a través de un operador de segundo piso, emite y rescata bonos. Esto permite que los actores puedan cumplir con ambos tiempos en relaciones de a dos, con independencia del tercero” (Alberti, J.P., Soler, S. y Castagnola, J.L., 2002).

medida que aumenta el porcentaje de financiamiento a cargo del beneficiario; vii) puede generar “adicción”, lo que inhibiría la inversión con recursos propios; viii) un programa masivo de bonos de capacitación podría provocar un aumento en la demanda que originaría un incremento en el precio y por ende, menor consumo por quienes no son beneficiarios.⁴

Cabe reiterar que lo importante no es el bono por sí mismo sino el objetivo de política para el que se lo utiliza. Antes de generalizar su uso se debe verificar si es rentable para el Estado subsidiar la capacitación en las firmas más pequeñas y si los bonos constituyen, en escala masiva, el instrumento más idóneo.

Desde la perspectiva del vínculo entre la teoría y el diseño del Programa, los bonos de capacitación para empresas fueron el instrumento elegido para transferir un subsidio a la fase de planeamiento (diagnóstico de necesidades de capacitación) y de prestación del servicio (actividades de capacitación).

De la teoría a la política ¿se justifica el subsidio?

La exigua inversión en capacitación que realizan las MPyME ¿es el resultado de características intrínsecas a ese tamaño de empresas o responde a la incidencia de fallas de mercado?

Consideraciones generales

La información que suministran indagaciones empíricas sugieren una correlación entre tamaño de firma y cantidad de horas de capacitación por empleado por año (Brown, *et al.*, 1990; Cambridge Small Business Research Center, 1992; Deloitte, *et al.*, 1989; Elias y Healey, 1994; Managham y Silver, 1986; citados por Storey, D. y Westhead, P., 1997). Dicha correlación ha sido verificada en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) al aplicar la encuesta IALS⁵ (destinada a evaluar si las competencias de la población adulta le permiten integrarse a una sociedad en la que la información y el conocimiento parecerían desempeñar un rol central).

La situación descrita puede ser explicada suponiendo que las fallas de mercado inciden más significativamente a menor tamaño de empresa y que el

4 Ese incremento podría ser transitorio si el mercado se expande.

5 International Adult Literacy Survey.

mercado de capacitación para MPyME funciona eficientemente en un nivel de inversión reducido. Antes de diseñar una política pública de apoyo a las MPyME que se sustente en la capacitación, es necesario identificar cuál de estas hipótesis describe más adecuadamente la realidad. Si la respuesta es que son las fuerzas del mercado, el subsidio a las empresas no estaría justificado. Si son las fallas, un subsidio podría contribuir a resolver el problema.

En lo que sigue se analizarán los argumentos de quienes sostienen que las fuerzas del mercado determinan que el nivel de inversión sea el eficiente y atribuyen el reducido número de transacciones a razones estructurales que hacen tanto a la demanda como a la oferta.

Reducida inversión: factores que restringen la demanda

Existe un conjunto de factores que restringen la demanda de capacitación. Algunos de ellos han sido estudiados por D. Storey y P. Westhead (1997) en el caso de gerentes de pequeñas empresas. Dado que la mayoría de estas razones son aplicables también al personal de menor rango, se considerará que el razonamiento es válido para todo el personal de las firmas. Cuando se utilice la argumentación de estos autores se indicarán las citas textuales con comillas.

Vida corta: inversiones de maduración rápida

La primera razón que se esgrime para atribuir a las fuerzas del mercado la reducida inversión en capacitación, es que el período necesario para percibir el retorno es comparativamente más prolongado que el de inversiones alternativas. Como consecuencia, las empresas recuperan una gran parte de lo invertido mucho tiempo después de que los empleados han completado su entrenamiento. “Desafortunadamente, cuanto más pequeña es la firma menos probable es que sobreviva para aprovechar las potenciales ventajas de la capacitación”. Las firmas prefieren, en consecuencia, inversiones con tasas de retorno de corto plazo por lo que existe una reducida demanda de capacitación.

Reducido tamaño: salarios menores

Un segundo elemento para explicar el reducido nivel de inversión de las MPyME es que las grandes firmas pagan mayores sueldos por igual función, con lo cual existe riesgo de que el personal capacitado por la firma pequeña sea capturado por una de mayor tamaño. En consecuencia, carecería de sentido invertir en personal que, una vez capacitado –y salvo situaciones agudas de desempleo–

podría ser contratado por otra firma que ofrezca mejores ingresos. Una posibilidad para evitarlo sería que todas las empresas, cualquiera sea su tamaño, inviertan en su personal, lo que habitualmente no se logra.

Firmas pequeñas: no hay ascensos

La tercera razón está vinculada a las limitadas posibilidades de ascenso que tienen los empleados de las firmas más pequeñas, comparativamente con las posibilidades de quienes pertenecen a firmas de mayor tamaño. La probabilidad de que un empleado que ha sido capacitado por una MPyME obtenga una mejora salarial, sería menor que la que tiene quien ha sido capacitado por una empresa de mayor tamaño (pese a que el incremento de productividad podría ser similar). La posibilidad de abandono de la empresa pequeña, luego de la capacitación, aumenta como consecuencia de lo expuesto. La tendencia a una reducida demanda se ve, en consecuencia, potenciada.

Costos de oportunidad elevados

El costo de oportunidad está dado por los ingresos que el empresario o el empleado dejan de percibir al no trabajar para capacitarse y suele ser mayor en las firmas pequeñas. “En el nivel más simple, en una firma de dos personas la ausencia de una de ellas tiene claras implicancias sobre la producción mientras que en una empresa de mil empleados la ausencia de una persona tiene un impacto mínimo”. Por ejemplo, el dueño de una firma con un único empleado que asiste a jornadas de capacitación ve reducida la producción de la empresa a la mitad, durante cada día. Como consecuencia, si trabaja normalmente veinte días por mes, el costo de la capacitación estará dado por la suma del monto abonado a la institución capacitadora, más una veinteaava parte de los ingresos mensuales por cada día que dure la acción formativa, lo que trae aparejado una menor demanda de capacitación, a menor tamaño de empresa.

Pocos empleados, menor rentabilidad

Las acciones formativas tienen asociados costos fijos y variables. Los costos fijos son independientes de la cantidad de personal a formar e incluyen un análisis de los requerimientos de cada firma y un diseño acorde a los mismos, lo que constituye alrededor del 30% del valor de un curso (Pain, A., 1996). En el caso de las MPyME, la amortización de la inversión en diagnóstico y diseño se realiza sobre menor cantidad de empleados, por lo que el costo por persona empleada y

por hora se incrementa. Como resultado, el monto que debe abonar una firma pequeña es mayor, para cada empleado y a igualdad de calidad, que el que paga una firma de envergadura por un curso similar. Existen datos obtenidos sobre empresas de Estados Unidos (Van Buren, M. y Erskine, W., 2002) y Gran Bretaña (Deloitte, Haskins y Sells; citados por Storey, D. y Westhead, P., 1997) que avalan la afirmación anterior.

Se debe tener en cuenta que el beneficio de la firma que invierte en capacitación es igual al producto entre la cantidad de empleados y el incremento de productividad de cada una de ellos. En las MPyME esa cifra será menor y el monto de la inversión proporcionalmente mayor que el de una firma de mayor envergadura. Puesto de otra manera, para un idéntico incremento de la productividad media,⁶ la firma más pequeña debe erogar un monto mayor. Como consecuencia de lo expuesto, la demanda se restringe.

La selección adversa: atentando contra la calidad

Podría ocurrir que en algunos mercados se ofrezcan cursos para firmas pequeñas de menor precio por hora que el que abona una firma de envergadura. Existe una elevada probabilidad de que este hecho se deba al mecanismo de selección adversa (que lleva a una reducción de calidad de la capacitación suministrada a firmas que pueden gestionar menor cantidad de información, como son las MPyME). La magnitud de esta diferencia sería tal que se podría producir una segmentación del mercado e incluso un circuito diferencial de reducido nivel de calidad para el segmento de las firmas pequeñas. La menor calidad es detectada por la demanda, lo que refuerza la tendencia a no invertir.

No hay evidencia de impacto

Quienes promocionan la inversión en capacitación no disponen de resultados concluyentes surgidos de la evaluación rigurosa de programas de capacitación para MPyME. La carencia de evidencias acerca de una relación entre inversión y una mejora de productividad de las MPyME que se refleje – *ceteris paribus*–⁷ en la rentabilidad del capital invertido (o en la probabilidad de supervivencia) coadyuva a la reducida inversión.

6 La productividad media es igual al cociente entre la producción total de la firma en un período dado y la cantidad de trabajadores.

7 Esta expresión es utilizada por los economistas para dejar constancia de que suponen que todas las condiciones han permanecido constantes, es decir, que no ha existido inflación, devaluación, huel-

Dueños de pequeñas empresas que buscan empleo

Se ha encontrado en Colombia que un porcentaje significativo de propietarios de firmas muy pequeñas las habría fundado como una alternativa a un mercado laboral deprimido al que retornarían si encontrasen trabajo, y sólo algo más de la mitad por haber detectado una oportunidad o tener iniciativa (Cabal, M., *et al.*, 1997). Generalizando, es poco probable que quienes carecen de vocación empresaria inviertan en su propia formación o en la de su personal.

Reducida inversión: factores que restringen la oferta

Los costos de venta son mayores

Entre las razones que restringen la oferta, se encuentra el hecho de que para las firmas capacitadoras resulta más oneroso promover un curso entre empresas pequeñas (hasta lograr completar el número de asistentes necesarios para iniciarlo) que hacerlo entre firmas grandes. En consecuencia, y a igualdad de estrategia publicitaria, la incidencia en los costos de venta es mayor para las firmas pequeñas. “En las empresas grandes el capacitador trata con uno o dos individuos. Los proveedores de pequeñas empresas deben contactar a un gran número de individuos y entrar en negociaciones y acuerdos individuales. En cada uno de los casos el número de capacitandos es muy pequeño (Vickerstaff, 1992)”. “El costo de contactar a cada capacitando resulta, en consecuencia, mayor para las pequeñas empresas que para las más grandes”.

Reducida pertinencia por carencia de economías de escala

Si la capacitación no es pertinente para las necesidades de la empresa, quien se capacita lo percibe de inmediato y abandona el curso o lo completa y no reitera la experiencia. Para lograr pertinencia es necesario realizar un diagnóstico preciso y un diseño “a medida”. “Los capacitadores se enfrentan con el dilema de establecer un balance entre los requerimientos de una determinada firma –lo que es caro debido a que los costos respectivos se amortizarán en muy pocos capacitandos– o brindar una formación de carácter general, lo que es inaceptable para quien se capacita. Por esta razón es más económico, sobre la base de costos unitarios, capacitar a grandes empresas”.

gas, cambios en las tasas de interés, obsolescencia tecnológica de los productos, accidentes naturales o similares que afecten el funcionamiento de la firma.

Clientes heterogéneos, demandas diferentes

La dificultad de realizar capacitación de calidad se ve potenciada por el hecho de que al interior del sector de MPyME existe una gran heterogeneidad. En consecuencia, la cantidad de diseños diferentes que debería desarrollar la oferta se multiplica y, por ende, aumentan los costos. La heterogeneidad se ve potenciada por las diferencias en cuanto a la etapa de desarrollo en que, inclusive, se encuentran negocios similares (planeamiento previo, iniciación, crecimiento o estabilización).

Síntesis

Lo expuesto indica que la inversión en capacitación por empleado y por año es menor a menor tamaño de empresa y que, desde la perspectiva de la economía neoclásica, existe una elevada probabilidad de que esa reducida inversión refleje fuerzas del mercado. No se justificaría, en consecuencia, un subsidio a la capacitación destinado al personal de las MPyME. Restaría analizar si existen razones –desde la política– que justifiquen dichos subsidios.

Desde la perspectiva del vínculo entre la teoría y el diseño del Programa, la decisión de desarrollar un instrumento de diagnóstico y de subsidiar su aplicación, indicaría que algunos de los argumentos expuestos fueron considerados en el diseño. También lo indicaría la libertad que se concedió al ejecutor para establecer estrategias de promoción de la asociatividad en la capacitación como forma de lograr economías de escala.

De la política a la teoría ¿se justifica el subsidio?

La mayoría de los países desarrolla múltiples iniciativas destinadas al desarrollo de las MPyME (diagnóstico integral, asistencia financiera, asistencia técnica, asesoramiento, mecanismos de compra o venta conjunta y similares). La capacitación es una más dentro de la batería de acciones posibles. Una característica común de estas iniciativas es que sus propósitos explícitos son “opacos” (Storey, D., 2001b) ya que los objetivos no suelen estar claramente establecidos. En consecuencia, es muy difícil evaluarlas por la carencia de definiciones acerca de qué se desea alcanzar y en qué tiempo se piensa lograrlo. Esta carencia de precisión es reemplazada habitualmente por afirmaciones retóricas expuestas con la finalidad política de atraer al número significativo de votantes comprendidos dentro

del universo de las MPyME (Storey, D., 2001b). Entre los argumentos que se podrían utilizar se encuentran los originados en la “sociedad del conocimiento”, en el desempleo tecnológico, en la globalización y, fundamentalmente, en consideraciones de equidad. El análisis de estos aspectos puede constituir un punto de partida para reflexiones que, ancladas en contextos determinados, contribuyan a analizar si existen justificaciones económicas para una política permanente de subsidios.

Argumentos vinculados con la sociedad del conocimiento

Un argumento de quienes sostienen, desde la política, la necesidad de establecer políticas o programas de subsidio a la inversión continua en capital humano, se basa en el vínculo entre conocimiento y competitividad. ¿Justifica este hecho que se deriven recursos para subsidiar la inversión en capital humano específico por parte de las MPyME? ¿O la competitividad depende, en la sociedad del conocimiento, del capital humano general?

El creciente peso relativo de las naciones que invirtieron adecuadamente en el capital humano de naturaleza general constituye una realidad indiscutida. Este hecho, sumado a las reflexiones de economistas como Gary Becker, Lester Thurow, Robert Reich (o de quienes integran los equipos técnicos de la OCDE), contribuyó a establecer un acuerdo entre pensadores y políticos sobre el rol del conocimiento como elemento clave de la competitividad de las empresas y a resaltar su incidencia en el desarrollo económico.

Se argumenta que las innovaciones científicas y técnicas producidas durante la segunda mitad del siglo XX -Revolución Tecnológica y Explosión Informativa- generaron posibilidades productivas imprevistas. Estas posibilidades, de incidencia directa en las tasas de crecimiento económico, son el resultado de avances genéticos aplicados a la salud y a la producción agrícola-ganadera; avances en formas alternativas de energía y nuevos materiales (en particular en el área de los conductores que se utilizarán en aplicaciones electrónicas); posibles derivaciones biónicas que resultarían de los estudios del cerebro y el incremento de la velocidad que ya adquirió la reducción de la relación entre costo y rendimiento de los microprocesadores⁸ (cada vez más poderosos, más pequeños y más económicos). Estos avances permitirían producir mayor cantidad de alimentos, extender las fronteras de la vida y expandir las posibilidades de uso de tiempo libre.

8 En el último cuarto del siglo XX el costo de un mega bite de memoria se redujo de 500.000 dólares a 4 dólares y la velocidad de procesamiento aumentó, en medio siglo, 100.000 veces.

Desde una perspectiva tecnológica, la factibilidad de utilizar las innovaciones depende del capital humano general y específico de la población económicamente activa (PEA) que, en una situación de cambios permanentes, debe ser actualizado de manera continua. Desde una perspectiva económica, abundante literatura muestra la correlación entre capital humano y desarrollo económico.⁹ Pese a las dificultades para verificar empíricamente dicha correlación, la hipótesis de que el capital humano general se vincula de manera estrecha con el éxito de economías emergentes dinámicas, goza de un razonable consenso (aunque también podría tratarse de un doble efecto: el éxito económico, motorizado por la educación; desarrollo económico que a su vez la potencia). Desde una perspectiva empresarial, lo expuesto implica que el esquema tradicional en el que se requería a los ingresantes a las firmas un pasaje por un ámbito educativo que se complementaba con la capacitación en el puesto de trabajo está siendo reemplazado por requerimientos de una formación básica en competencias complejas, flexibles, que puedan ser transferidas al ámbito laboral y que contribuyan a “aprender a aprender” (es decir, a sustentar un proceso de formación durante toda la vida).¹⁰

En apretada síntesis, la línea argumental que se está exponiendo afirma que:

- El crecimiento de los conocimientos científicos ha tenido como correlato su rápida transferencia al ámbito tecnológico productivo.
- El capital humano general disponible en las empresas es la condición necesaria para que dicha transferencia pueda producirse.
- La inversión en capital humano general –que permite la adquisición de competencias transversales– es central para la generación de riqueza.
- La habilidad para adaptarse a nuevos y cambiantes requerimientos laborales –denominada empleabilidad– es una resultante de la inversión en competencias transversales y no en las específicas.
- Debido a la rapidez de los cambios, tanto las competencias transversales como las específicas, deben actualizarse de manera continua.

9 Desde un punto de vista empírico, se debe ser muy cuidadoso en el análisis de la relación entre la educación, el crecimiento económico y el proceso de desarrollo económico ya que pueden existir otros factores de naturaleza histórica o sociológica que deben ser considerados en simultaneidad (Mitnik, O., 1998).

10 Desde una perspectiva individual la afirmación de que el conocimiento se ha convertido en un insumo más importante para el desarrollo de las sociedades económicamente dinámicas que las dotaciones de capital o trabajo constituye una afirmación que parecería estar incorporada como dogma al “saber colectivo” de las personas que han superado la educación obligatoria.

- El cimiento para construir una sociedad en la cual los individuos funcionen de la manera descrita es una formación básica de excelencia que suministre, fundamentalmente, la capacidad de aprender.
- La equitativa distribución de las competencias transversales constituye, en este escenario, un elemento clave para lograr la equidad social.

Las descripciones precedentes reflejan el entusiasta consenso que parecería haber emergido en sectores de los países avanzados durante la década pasada respecto de la relación conocimiento-desarrollo económico. Desde esa interpretación, la economía basada en el conocimiento –que depende fundamentalmente del capital humano general– podría brindar respuesta para un conjunto de problemas económicos y sociales que van, desde el desempleo y la exclusión social, hasta la productividad y el crecimiento económico.

Frente a este argumento, dos propuestas coherentes de política serían propiciar intervenciones orientadas a incrementar la eficacia y la eficiencia de la inversión en educación general básica y a promover la educación continua de la Población Económicamente Activa (PEA). La evidencia recogida por trabajos de investigación, como los realizados por SCANS,¹¹ brindan sustento, al menos para los países centrales, a la primera propuesta. Avalan la segunda, los cambios constantes que se producen en firmas de gran tamaño.

Resultados coherentes con los hallados por SCANS se han encontrado, incluso para MPyME, en sectores dinámicos de países de menor desarrollo relativo.¹² Sin embargo, un subsidio para estas empresas difícilmente se justifique ya que, al ser dinámicas, tienen en general altas tasas de retorno sobre su capital y las inversiones en formación continua hacen a la naturaleza de su actividad.

Debe alertarse que las firmas dinámicas constituyen un sector pequeño dentro del total de las MPyME, comparado con un sector mayoritario de empresarios que operan en áreas en las cuales el impacto de la sociedad del conocimiento se produce de manera menos explosiva y en los que el desarrollo de capital humano específico contribuye a incrementar la productividad aun en condiciones de reducidas competencias transversales. Constituyen ejemplos típicos de estas situaciones, los comercios que incorporan la computación para la facturación,

11 Se conoce como informe SCANS (*Skills Commission on Achieving Necessary Skills*) al resultado de las indagaciones realizadas por una comisión que investigó en los Estados Unidos cuáles eran las competencias que los empleadores de diferentes sectores le requerían al sector educativo. El resultado permitió especificar un conjunto de competencias que coinciden con lo que la economía denomina capital humano general.

12 Una investigación realizada en Córdoba, Argentina, sobre los sectores industriales más significativos de la economía provincial concluye también que las competencias generales son más importantes para los empleadores que las específicas (Parisi, A., *et al.*, 1999).

los talleres metalúrgicos que incorporan máquinas de control numérico o los servicios de belleza femenina que incorporan nuevas técnicas colorimétricas para el cabello. Desde el punto de vista económico, sectores como los mencionados –que son receptores pasivos de tecnología– deben invertir en capacitación específica, a efectos de adquirir un conjunto acotado de competencias si no desean perder sus mercados. Se trata de acciones puntuales y no de un proceso de formación continuo. Datos que se suministran en capítulos siguientes indican que, para atender esas demandas puntuales, se genera “naturalmente” un mercado que opera en condiciones de eficiencia. En consecuencia no existiría, al menos desde la perspectiva del impacto de la sociedad del conocimiento en las MPyME, justificación para un subsidio, ya que quienes deben invertir lo están haciendo sin el aporte de incentivos adicionales (los costos de la capacitación asociados a la inversión en tecnologías simples son pequeños y el total de horas requerido es acotado).¹³

Argumentos vinculados con el empleo

El empleo se ha convertido en uno de los problemas centrales de la sociedad contemporánea. Dado que la gran mayoría de las MPyME es mano de obra intensiva, ¿se justifica subsidiar la inversión continua en capital humano específico por parte de estas empresas a efectos de incrementar el empleo? La respuesta a esta pregunta requiere un análisis acerca del impacto de la globalización sobre los mercados laborales de Latinoamérica –diferencial por cierto según los países– y de las razones de las elevadas tasas de desempleo.

Un tratamiento profundo de este problema escapa a los límites de esta obra. No se puede soslayar, sin embargo, una reflexión breve que, en consecuencia, se hará en términos muy genéricos.

Debe señalarse, ante todo, que la generación de empleo ha estado asociada históricamente al crecimiento económico. En Latinoamérica dicho crecimiento

13 En contrapartida, sería factible contemplar la posibilidad de analizar un subsidio al capital humano de naturaleza general. Si fuera ésta la decisión de política, el subsidio debería transferirse a los individuos y no a las empresas. No se trataría de una política para MPyME sino para la PEA. Dadas las dificultades que tendrían los países emergentes para financiar un programa de educación continua para toda la población, la inversión debería ser asumida por los individuos, quienes obtendrían las tasas de retorno asociadas a esta inversión. El Estado podría contribuir generando mecanismos entre los que se incluirían, a título de ejemplo, los créditos de devolución contingente (asociados al éxito de la inversión en términos de ingresos) o el ahorro previo capitalizable para inversiones en capital humano. Los riesgos que asumiría el Estado al implementar estos sistemas estarían justificados por la existencia de externalidades positivas derivadas de la inversión en capital humano general.

es insuficiente para absorber el incremento de la oferta laboral originado por el aumento de la PEA y la caída en la demanda de algunos sectores, consecuencia de las reformas estructurales y de la incorporación de tecnología.

El desempleo por incremento de la PEA tendría su origen en razones demográficas (tasas de natalidad que, si bien han disminuido, aún son elevadas); en el aumento de la tasa de participación femenina (respuesta a factores tan diversos como cambios culturales en lo que hace al rol de la mujer en la sociedad, la necesidad de compensar la caída que registra el ingreso de muchos hombres o la de asumir la jefatura del hogar frente a la deserción masculina) o en la prolongación de la edad de retiro de la actividad laboral (tanto por la extensión de la duración promedio de la vida como por la carencia de sistemas universales de seguridad social que funcionen de manera eficiente).

Respecto del desempleo originado por reformas estructurales –que cambian las reglas de juego de la sociedad en un intento por generar condiciones para un mejor funcionamiento de la economía–,¹⁴ el mismo obedece a la introducción de criterios de eficiencia que han limitado dotaciones de personal excesivas y de muy reducida productividad.

En lo que hace al vínculo entre desempleo y tecnología, en la medida en que muchas actividades se informaticen, obtener las competencias para manejar la tecnología de la información puede llegar a ser imprescindible aun en los oficios más simples,¹⁵ ya que el resultado de estos desarrollos de la informática es una drástica división digital del mundo que separará a quienes pueden acceder a la tecnología y obtener trabajos de calidad (a los que Rifkin incluyó en la categoría de “analistas simbólicos”) de aquéllos que, marginados del acceso a la tecnología, sólo podrán conseguir trabajos de baja calidad (mal remunerados, transitorios y sin coberturas sociales).

La solución de fondo para el desempleo tecnológico estaría dada por la existencia de un elevado capital humano general por parte de la PEA ya que quienes poseen competencias amplias y complejas se ven relativamente menos afectados por los cambios que realizan las empresas cuando actualizan sus procesos productivos o los mecanismos de gestión. Frente a situaciones de carencia de com-

14 Los resultados, disímiles según los países, parecerían estar asociados al valor relativo asignado a las dos condiciones identificadas por A. Smith para que el mercado funcione como un mecanismo eficiente de asignación de recursos: amplia libertad a los actores económicos y un marco normativo adecuado. Cuando se ha dado sólo la primera condición, la mejora de las variables macroeconómicas ha estado asociada a un incremento en la iniquidad social.

15 Como la atención de una estación de servicio para la que se requiere actualmente el manejo de la computadora o la cosecha de cereales que se controla mediante técnicas satelitales.

petencias generales, una política de subsidio a la educación continua podría contribuir a resolver el problema del desempleo tecnológico.

Sin embargo, dicha política no ha sido adoptada en la mayoría de los países de la región, posiblemente por su elevado costo. La estrategia utilizada ha sido liberalizar el mercado de trabajo, con el objeto de eliminar restricciones que traban su libre funcionamiento y lo alejan del punto de equilibrio. Debe alertarse que dicha estrategia resulta contradictoria con la de generar una mano de obra de un elevado nivel de competencias. El desarrollo de capital humano es una inversión de largo plazo que sólo se puede realizar si el personal se mantiene en las empresas por un largo período de tiempo.

El problema planteado es complejo ya que la desregulación del mercado de trabajo está orientada a incrementar el empleo y promover una utilización más eficiente de la fuerza de trabajo. Esta movilidad laboral atenta, a su vez, contra la vocación de las empresas de invertir en sus recursos humanos lo que reduce, en última instancia, la competitividad potencial de la economía.

Las MPyME, en particular las de menos de 10 empleados que operan en entornos tecnológicos de reducida complejidad, al contar con un mercado laboral en el que la oferta es muy superior a la demanda y en el que pueden encontrar fácilmente la mano de obra que requieren, no tienen, por las razones expuestas, incentivos para capacitar de manera continua a su personal.^{16, 17}

Argumentos vinculados con la globalización

La mayoría de los países ha optado o se ha visto obligada a incorporarse al flujo internacional de bienes y servicios que caracteriza a la globalización. En el caso de las empresas, para lograr dicha incorporación es necesario producir de acuerdo con los requerimientos de los mercados mundiales, lo que implica precio y calidad. Dichas variables están asociadas, en un elevado porcentaje de casos, a la tecnología y por ende, a la sociedad del conocimiento. ¿Se justifica a

16 El desempleo actúa, desde el punto de vista de las empresas, como un aliciente negativo. Los múltiples motivos asociados a las elevadas tasas de desempleo hacen que el retorno al pleno empleo sea improbable en el corto plazo. De producirse tal situación, las MPyME que consideren necesario incrementar su competitividad podrían encontrar “cuellos de botella” en la provisión de mano de obra del nivel adecuado de calificación.

17 Desde una perspectiva de largo plazo y por ende de difícil visualización, el subsidio a la capacitación resultaría una inversión conveniente a efectos de asegurar que se cuenta con mano de obra con las competencias adecuadas. Dadas las transformaciones en la estabilidad de los empleos asociadas con la globalización, el impacto de un subsidio podría, sin embargo, ser mayor si se destina a los sectores de la PEA con dificultades para acceder a la educación.

partir del análisis de la globalización, subsidiar la inversión continua en capital humano específico por parte de las MPyME?

Para responder a la pregunta anterior es necesario analizar los mercados en los que actúan las MPyME, que en Latinoamérica, tienen una elevada participación en las actividades económicas y en empleo, y representan el grupo mayoritario de empresas.¹⁸ La evidencia empírica indica que la mayor parte de la producción mundial de dichas empresas se comercializa en los países de origen.¹⁹ El beneficio para las MPyME de sumarse a la competencia por los mercados internacionales, estaría dado por un incremento en su actividad y en su rentabilidad. Se estimaba que se produciría simultáneamente un incremento en su demanda de trabajadores que, por tratarse de firmas mano de obra intensivas, constituiría un “premio” de importantes consecuencias económicas y sociales. Sin embargo, un análisis de datos estadísticos correspondientes a siete de los países de mayor desarrollo ha concluido que la hipótesis de la existencia del “gran premio” constituido por un aumento de la ocupación en los sectores exportadores (los que se han “globalizado”), es incorrecta. Los datos indican que sólo un pequeño porcentaje de la fuerza de trabajo opera en dichos sectores (Crouch, C., Finegold, D. y Sako, M., 1999). Por otra parte, si continúa la tendencia hacia la mayor productividad –asociada a las innovaciones productivas– el resultado del progreso tecnológico sería una reducción en la mano de obra necesaria para obtener un mismo volumen de producción. Se precisaría un crecimiento de ventas muy importante para lograr un incremento en la producción que condujera a requerir más trabajadores por parte de las empresas exportadoras. Lo irónico de esta situación es que a medida que el comercio internacional se extienda, existe la posibilidad de que disminuya la proporción de la fuerza de trabajo de una nación vinculada con los sectores exportadores. Los sectores que demandan empleo y los que proveen ventajas internacionales no son idénticos (Crouch, C., 1997). Un porcentaje significativo del incremento de empleo en los últimos años se habría producido en sectores que operan con tecnologías maduras, producen bienes o servicios que no se pueden comerciar en el mercado mundial y sólo invierten en capacitación ante necesidades puntuales (no de manera continua).

18 En once países latinoamericanos las MPyME representan más del 96% de las empresas existentes y más del 56% del empleo dentro del sector formal de la economía. Las microempresas equivalen al 77% del total y representan más del 27% de los empleos, mientras que las pequeñas empresas representan aproximadamente el 20% de los establecimientos y dan empleo a casi el 30% de la población que trabaja (Alburquerque, F., 2001).

19 Datos del Banco Mundial indican que el comercio internacional de bienes y servicios en 1996, representó sólo el 29,1% de la producción mundial. Más del 70% no se comercializó internacionalmente (Alburquerque, F., 2001).

Argumentos vinculados con la equidad

La posibilidad que tienen las empresas de superar los desafíos de la globalización es menor a menor tamaño de la firma. Analizar las alternativas de política pública para mantener la equidad entre firmas de diferente tamaño es el objetivo que Enrique Román (2003) plantea en el documento del que se han extraído las ideas que sirven de base para esta sección. Un lugar central dentro de esa discusión lo ocupan los problemas asociados a la institucionalidad adecuada para el logro de los objetivos y las condiciones para que pueda cumplir eficientemente su rol. Los conceptos expuestos se refieren a la capacitación y al conjunto de políticas activas englobadas dentro del marco de “Servicios de Desarrollo Empresarial” (SDE).

Dos alternativas: intervención pública o eliminación de regulaciones

El desafío de incorporar un porcentaje creciente de empresas latinoamericanas a los mercados internacionales, se ha planteado de manera conjunta con políticas de apertura que, en general, no favorecen dicha aspiración.

Para una economía que enfrenta una apertura comercial puede resultar conveniente incorporar a la dinámica de modernización a empresas de menor tamaño, que son las principales generadoras de empleo. Al respecto, los mercados generan un “clearing”²⁰ de empresarios, premiando a los más eficientes y expulsando a aquéllos relativamente más ineficientes.²¹ Éstos pueden, aprendiendo de sus fracasos, iniciar nuevas aventuras empresariales que los posicionen en el mercado de un modo cada vez más sólido y estable. Ese mecanismo es el que asegura que, si no hay fallas de mercado o monopolios, una economía asigne por ensayo y error la gestión de sus recursos a los individuos más capaces desde el punto de vista empresarial y a los proyectos más atractivos en términos de rentabilidad económica.

Pese a lo expuesto, proyectos empresariales de firmas pequeñas –independientemente de su calidad y potencial de desarrollo– tienden a verse limitados por problemas de acceso al financiamiento y a las redes de contactos (lo que no ocurre en el caso de las firmas de mayor tamaño).²² Dos proyectos de pequeño

20 El término “clearing” se utiliza en economía para indicar una compensación entre factores.

21 El proceso es similar al que ejecutan los mecanismos de mercado con relación a los precios y cantidades producidas de bienes y servicios.

22 En América Latina la desigualdad de oportunidades para emprender se retroalimenta fuertemente con las desigualdades en la distribución del ingreso y la riqueza, con los accesos diferenciales a la educación y con la escasa competitividad de los mercados de capitales.

tamaño, uno impulsado por una gran empresa y otro por una firma pequeña, poseen de partida, rentabilidades diferenciales debido a que los costos financieros hacen, generalmente, parte de la diferencia entre éxito y fracaso. Las redes de contactos e información a que acceden unas y otras empresas crean la diferencia restante. Entre la información a que no acceden la mayor parte de las pequeñas empresas, pero sí las de mayor tamaño, se encuentran la asistencia técnica, capacitación, datos sobre mercados o nuevas tecnologías.

La pregunta clave pareciera ser: ¿cómo puede el sector público en países de menor desarrollo relativo asegurar el fortalecimiento de la iniciativa privada y la renovación del universo empresarial, del modo más amplio e irrestricto posible? ¿Cómo atenuar las desigualdades y mantener la equidad entre firmas grandes y pequeñas en lo que hace al acceso al financiamiento, a la capacitación, a la información y a otros servicios de desarrollo empresarial?

Para muchos economistas, cualquier política pública que promueva la igualdad de oportunidades y la emergencia y consolidación de empresas pequeñas, es visualizada como una distorsión en la “buena asignación de recursos”, ya que éstos se transfieren desde las unidades más eficientes de la economía, hacia las más ineficientes. Desde esta perspectiva, la mejor política para el fomento de la actividad empresarial consiste en eliminar las regulaciones sobre la actividad económica y no desarrollar ninguna política activa (dejando que actúen automáticamente los mecanismos del mercado). Otra perspectiva estima, por el contrario, que sin intervención pública los mercados reproducirán una distribución del ingreso que no atiende a consideraciones de equidad ni se aproxima a un óptimo en la asignación de recursos.

Es al interior de esta polémica donde se han insertado las discusiones sobre fomento productivo y las diversas experiencias de políticas públicas implementadas por los Estados latinoamericanos que han intentado potenciar – mediante mecanismos de mejora del acceso al crédito o a SDE– al sector empresarial de pequeña escala. Estos intentos pueden caracterizarse a través de dos modelos: uno orientado a la oferta y otro orientado a la demanda de servicios financieros y no financieros para MPyME.

Dos modelos: de oferta y de demanda

En Latinoamérica, el fomento al desarrollo de pequeñas empresas no fue considerado como un objetivo de políticas públicas activas hasta la década del sesenta, en la que comenzaron a emerger sectores empresariales de pequeño tamaño²³ al amparo del modelo vigente de sustitución de importaciones.

El diagnóstico en el que se basaban las respectivas políticas sostenía que le concernía al Estado orientar la asignación de recursos. Se argumentaba que ante la inexistencia o el deficiente funcionamiento de los mercados de servicios financieros y no financieros para pequeñas empresas, correspondía crear y administrar instituciones proveedoras de dichos servicios utilizando recursos públicos. Se asumía que estas instituciones públicas, supliendo el rol que no jugaban los mercados, deberían permitir a las firmas pequeñas una inserción adecuada en el espacio económico abierto por la sustitución de importaciones.

Esta desconfianza en los mercados se tradujo en la aplicación de políticas públicas basadas en *subsidios a la oferta de servicios cuya provisión y producción era de responsabilidad del sector público*. Se pretendía suplir, de esta manera, el rol del mercado como mecanismo de asignación de recursos.

En el área de servicios financieros los Estados otorgaron créditos blandos a las MPyME a través de la estructura bancaria pública y de algunas instituciones no financieras, mediante generosos subsidios a la tasa de interés y facilidades para la constitución de garantías. En el área de servicios no financieros, las instituciones estatales sumadas a una creciente red de institutos tecnológicos públicos, implementaron programas de transferencia tecnológica y asistencia técnica a las pequeñas empresas. A esta experiencia se sumaron programas de mayor envergadura en el área de la capacitación, ejecutados a través de otra gran red de instituciones públicas.

Si bien se rescatan experiencias exitosas no se han podido demostrar de manera fehaciente los efectos positivos de las políticas de subsidios a la oferta sobre la competitividad de las pequeñas empresas. Tampoco ha sido posible afirmar que los beneficios sociales de las experiencias con cierto éxito superaran, de manera agregada, el costo social de las mismas. La aplicación de acciones masivas de fomento productivo no habría alterado la situación generada como consecuencia del modelo de desarrollo hacia adentro: la concentración de las pequeñas empresas al interior de frágiles nichos productivos subordinó su capacidad relativa para mejorar su posición a la dinámica que mostraran los estratos más eficientes de la economía. Al implementar sus instrumentos a través de instituciones públicas que no estaban sujetas a controles de eficiencia, las políticas de

23 Esas capas de pequeños y medianos empresarios, en las cuales se mezclaban inmigrantes con fuerte capacidad emprendedora, obreros especializados que se independizaban de sus antiguos empleadores, ex profesionales de las instituciones públicas que, tras descubrir prometedores nichos de mercado, preferían explotarlos como empresarios que impulsarlos como funcionarios, no se habían insertado a esa fecha dentro del modelo de sustitución de importaciones. Sin embargo, a partir de la posguerra, sus demandas comenzaron a sintonizar plenamente con los planteos desarrollistas que se intentaba impulsar en Latinoamérica.

subsidios orientadas a la oferta soportaron costos de operación desproporcionados con relación al monto a colocar en las empresas.

En ese contexto se comprende que tras el proceso de apertura que tuvo lugar en las últimas décadas del siglo XX se produjera una brusca declinación, tanto en la cantidad de pequeñas y medianas empresas como en su capacidad de generar empleo y agregar valor. La apertura –al no incluir mecanismos de compensación– implicó una abrupta redefinición de las ventajas relativas que fue en claro detrimento de las empresas de tamaño menor.

Durante este proceso, los Estados latinoamericanos redujeron su intervención en el área del fomento productivo a un mínimo indispensable y el mosaico institucional de apoyo a las MPyME perdió toda relevancia política como tema de política pública (en la medida en que su escaso impacto presupuestario no amenazaba los equilibrios macroeconómicos).

En la última década se comienzan a implementar *instrumentos de política microeconómica orientados a las MPyME y estructurados desde la demanda*, sobre la base de la existencia de fallas de mercado que impiden una adecuada asignación de recursos. Entre los instrumentos se encuentran algunos programas de fondos compartidos o “*matching grants*”, administrados por redes institucionales privadas, que han demostrado poseer retornos sociales superiores a su costo.²⁴

Las limitaciones más serias de dichas políticas radican en el área de la institucionalidad pública a cargo de su implementación, ya que no han constituido una estrategia unificada de Estado. La dificultad para generar coordinaciones y producir consensos entre las instituciones ejecutoras restaría fuerza y coherencia a la transformación producida en el sistema de fomento productivo del Estado. Tampoco se observan acciones ni discursos políticos susceptibles de articular consensos en materia de estrategias de desarrollo en general y de fomento productivo en particular.

La tarea de mejorar la productividad y competitividad de las MPyME a través de intervenciones en el área de servicios no financieros como la capacitación o la asistencia técnica requeriría estabilizar el mercado de oferentes, consolidar la reputación del sistema que brinde mejores retornos sociales –de acuerdo a la evidencia hasta aquí disponible, el de fondos compartidos o “*matching grants*”– e impedir la captura del sistema por poderes corporativos. Requiere también una red eficiente y competitiva de operadores privados de alto nivel técnico que operen como intermediarios disminuyendo los costos de transacción y las asimetrías de información entre oferentes y demandantes. Exige, finalmente, una

| 24 El caso más destacado ha sido, probablemente, el de Chile.

institucionalidad pública rectora del sistema, que cumpla un rol estratégico, normativo y de otorgamiento de financiamiento, de alto nivel de calidad, con lineamientos estratégicos claros y estables, con procedimientos operativos altamente tecnificados (para no imponer costos de transacción adicionales a los existentes en el mercado de SDE) y que opere con una elevada transparencia.

Sostener un proceso de desarrollo orientado por el mercado pero en el cual las oportunidades se concentren en un grupo reducido de grandes empresas, es una estrategia inviable. Lo mismo sucede en el caso de un sistema de fomento a firmas pequeñas que no demuestre su eficiencia e impacto o que, demostrándola, no se le otorgue un lugar relevante en las políticas públicas. Los niveles de equidad del proceso de desarrollo de la región, así como la viabilidad de modelos de sociedad más equitativos dependen de las decisiones que se construyan en esta área crucial de las políticas públicas.

Se debe advertir, finalmente, que no existe una respuesta unívoca a los problemas expuestos. La evidencia acerca de los probables efectos de las políticas públicas raramente es concluyente. "El paso de la evidencia a la política es siempre problemático. La incertidumbre de las técnicas de las ciencias sociales implica que las decisiones importantes acerca de lo que debería hacerse inevitablemente requieran ser tomadas sobre la base de evidencia incompleta o conflictiva, valores contrapuestos, presunciones inconscientes y contextos cambiantes" (Henig, J., 1994). El camino de la equidad es un sendero a recorrer.

Desde la perspectiva del vínculo entre la teoría y el diseño del Programa, el subsidio a la demanda estuvo orientado hacia el capital humano específico y excluyó expresamente el desarrollo de capital humano general. Al combinar diagnóstico con subsidio a la capacitación e información, se propuso facilitar la adaptación del personal de las MPyME a las condiciones de contexto generadas por las reformas estructurales y el desempleo tecnológico. El objetivo expreso fue incrementar la competitividad de las MPyME. Los resultados esperados fueron cuantificados en términos de la modificación en la inversión por parte de las firmas y de sus percepciones acerca de la pertinencia y calidad de la oferta.