

**PROGRAMA PILOTO DE CAPACITACION PARA LA MICROEMPRESA**

**ATN/ME-6984-ES**

**INFORME DE EVALUACIÓN INTERMEDIA**

**Diciembre de 2003**

**Grupo de Asesoría Multidisciplinaria (GAMA) S.A.  
Br. España 2705, apto 102  
11300 Montevideo, URUGUAY  
(5982) 707 98 62  
gama\_uruguay@multitel.com.uy**

## **I. Introducción**

El Informe que se presenta corresponde a la evaluación intermedia del Programa Piloto de Capacitación para la Microempresa (ATN/ME-6984-ES) desarrollado a partir del convenio entre la Fundación para la Educación Integral Salvadoreña (FEDISAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo en su calidad de Administrador del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN-BID). La evaluación intermedia fue encomendada a José Pedro Alberti (GAMA S.A.), quién actuó con la colaboración de Javier Lasida (GAMA S.A.).

Para la realización del Informe se analizó la información correspondiente al Programa y se mantuvieron entrevistas con los responsables de las instituciones comprometidas en su ejecución, o sea FEDISAL, el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP) y el Consejo Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAPYME), con el Especialista Sectorial a cargo del seguimiento por parte del Banco, con todos los integrantes de la Unidad Técnica Ejecutora (UTEC), se visitaron Oficinas de Promoción, instituciones de capacitación y empresas beneficiarias del Programa (todo lo cual se detalla en el Anexo 1)

Se expresa el agradecimiento al Director Ejecutivo de FEDISAL, Federico Miguel Huguet, al Gerente de Capacitación de la institución, Héctor Quiteño, a los Directivos de INSAFORP y CONAMYPE y a los integrantes de la UTEC

## **II. Perspectiva histórica del Programa**

En la ejecución del Programa se diferencian cuatro etapas, una primera preparatoria, una segunda en la que se realizaron actividades de capacitación y asistencia técnica con financiamiento de CONAMYPE, una tercera en que se continuó con recursos de INSAFORP y finalmente la fase actual, en que el financiamiento de las actividades corresponde a FOMIN-BID.

La distribución de bonos comenzó en los últimos meses del 2001 y las primeras actividades ejecutadas datan de diciembre de ese año. Tanto en la etapa preparatoria, como en la segunda, con financiamiento de CONAMYPE (extendida hasta agosto del 2002), se realizaron intensas actividades dirigidas a generar las condiciones para el funcionamiento de la mecánica de bonos, consistentes, especialmente en el fortalecimiento y acreditación de la capacidad de las oferentes y en la apertura de varias ventanillas.

Operan como ventanillas fijas, además de las oficinas sede del Programa, diez centros de información pertenecientes a la Red de Desarrollo, que son de acceso abierto al público (en Anexo se detallan sus ubicaciones). Complementariamente La Oficina de Promoción habilita ventanillas. Se logró conformar una oferta interesante, constituida por 77 cursos.

En los primeros tres meses de esta fase la recuperación de bonos fue lenta y creciente, registrando un promedio de 31 bonos por mes. Tuvo un punto de

inflexión en los siguientes 5 meses, que fueron los finales de esta etapa, en los cuales el promedio mensual fue de 321 bonos recuperados. La lentitud en el arranque es propia del inicio de un programa de capacitación, lo que se incrementa si adopta una modalidad de gestión nueva y especialmente si es a través de bonos, todo lo cual aumenta la exigencia de que los actores se familiaricen y manejen la lógica y los instrumentos de funcionamiento.

La tercera etapa, financiada por recursos de INSAFORP (desde setiembre a diciembre 2002), requirió un importante esfuerzo de coordinación entre esa institución y la UTEC, para conciliar el enfoque del Programa con la normativa propia para las Contrataciones de la Administración Pública.

Al igual que la etapa anterior se ejecutó a través de licitaciones<sup>1</sup>, [en las que se asignó un número de bonos por oferente y se distribuyeron los bonos por departamento y área temática. Posteriormente se optó por flexibilizar, definiendo la empresa oferente las áreas geográficas de acción y los cursos a impartir.

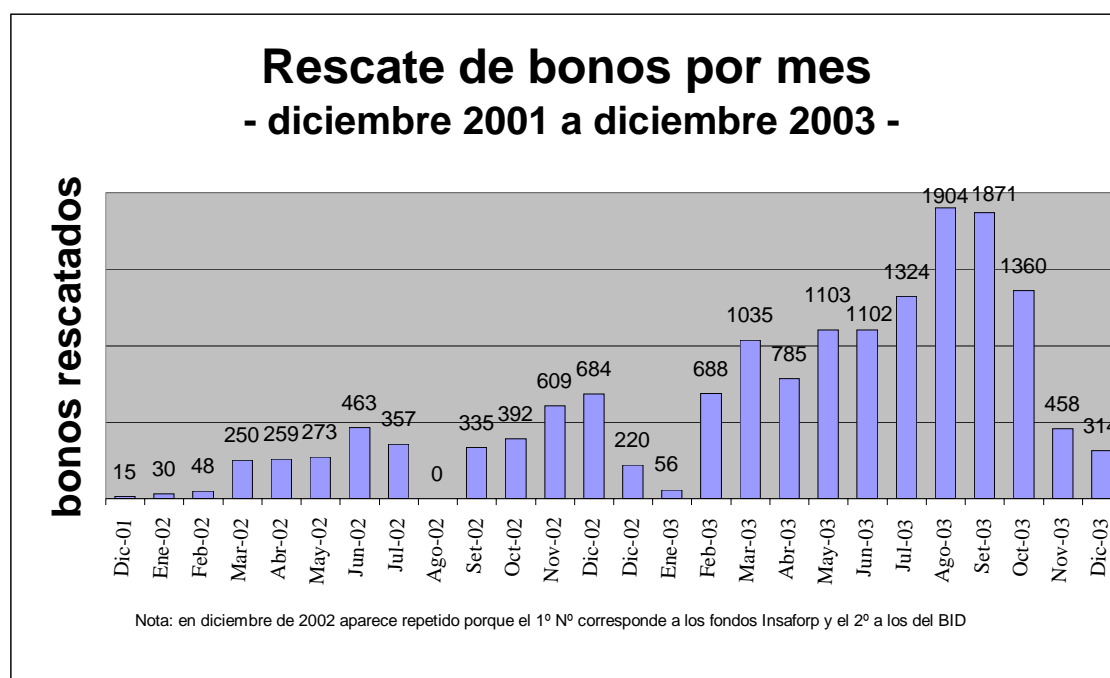
La aplicación del proceso de licitación limitó especialmente en esta fase la efectividad del proyecto, por cuanto las actividades preparatorias insumieron ocho meses, quedando únicamente cinco para la ejecución de las actividades, alcanzando a realizar sólo el 44% de lo asignado. En esos cinco meses que el Programa funcionó efectivamente con este financiamiento el promedio de bonos recuperados fue de 448 al mes, lo que significó un leve incremento respecto a la segunda fase<sup>2</sup>.

La cuarta etapa (desde diciembre de 2002, inclusive, hasta el final de la ejecución) corresponde al financiamiento de los bonos con recursos de FOMIN-BID. En la misma se ha podido aplicar un sistema de gestión más efectivamente basado en el bono, que se analiza en los apartados siguientes. Los cambios en la gestión agilitaron la ejecución, lo que se expresó en la recuperación de bonos, que inmediatamente retomó el número más alto alcanzado en la etapa anterior y lo superó. Es así que entre marzo y octubre de este año se recuperó un promedio de 1310 bonos al mes, lo que casi triplica lo logrado en la fase anterior. Importa señalar que se acortaron sustancialmente los plazos de los procedimientos de gestión, lo que contribuyó a alcanzar los guarismos referidos.

---

<sup>1</sup> Importa agregar que en entrevistas realizadas en una consultoría por GAMA S.A. para el Competitiveness Support Loan (ES-0151), en febrero de este año, no se encontró un consenso claro en el INSAFORP sobre la obligatoriedad o no de utilizar procedimientos de licitación para sus procesos de adquisiciones. Aún cuando en el Capítulo VI, Artículo 29 de la Ley del INSAFORP se indica que *“en los contratos para adquisición de bienes o servicios que celebre el INSAFORP no intervendrá la Dirección General del Presupuesto, ni estará sujeto a las disposiciones de la Ley de Suministros”*, al interno del INSAFORP existe reticencia a emplear procedimientos propios, bajo el argumento que los fondos provienen del Gobierno y por lo tanto están sujetos a las disposiciones de éste.

<sup>2</sup> Para la estimación no se toma en cuenta el mes de agosto, en el que no se recuperaron bonos, ni los meses anteriores que se dedicaron a las etapas previas del proceso de licitación.



Al análisis de las etapas debe agregarse la consideración del período de transición entre una y otra. Entre la segunda y la tercera fase, en el mes de agosto del año pasado, no se emitieron bonos y a la vez, entre la tercera y la cuarta fase, en enero de este año, se descendió a recuperar sólo 56 bonos. Es probable que hayan influido también, en este último caso, factores estacionales. Pero igualmente las cifras indican una interrupción en el flujo de trabajo del Programa. La constatación de una interrupción en el proceso de implementación se profundiza al tener en cuenta los cambios en la lógica de gestión del Programa, especialmente porque las mayores diferencias en este aspecto fueron en la tercera fase, respecto a la segunda y a la cuarta.

En conclusión los datos indican que a causa de los condicionamientos institucionales el Programa se desarrolló en varias etapas con modalidades de gestión muy distintas e implementadas discontinuamente. Esto insumió un importante esfuerzo de gestión y coordinación a la UTEC, a FEDISAL y a INSAFORP y CONAMYPE. Las mismas limitaciones contribuyeron a extender los plazos de ejecución del Programa. Y, principalmente, estas dificultades de articulación longitudinal (a lo largo de la intervención) se puede suponer que afectan a cualquier ejecución, pero especialmente cuando se trata que otros actores actúen en base a los incentivos y posibilidades generadas por el Programa. Por lo tanto se estima que ellas incidieron desfavorablemente en las actitudes y comportamientos de los beneficiarios y de los proveedores de capacitación hacia la propuesta del Programa.

A partir de este análisis, en los apartados siguientes se hará referencia principalmente a la cuarta fase, que es la actualmente en curso, la que ha insumido mayores recursos y tiempo de ejecución y, por otra parte, la que

puede ajustarse y mejorarse en base a las conclusiones que los ejecutores realicen de la evaluación.

### III. Los logros alcanzados

El Programa al 31 de octubre del 2003 distribuyó 26.860 bonos y recuperó 15.163, lo que representó el 56% de los bonos entregados. Se entiende que el alto número de bonos no rescatados es un indicador de la falta de pertinencia y de la tracción de oferta adquirida por el Programa, todo lo cual se profundiza en el siguiente capítulo dedicado a la lógica de gestión. Por otra parte Los bonos recuperados representan el 42% de la meta de 36.000, .

Está más avanzado el cumplimiento de la meta respecto al número de empresas participantes, que al 31 de diciembre pasado se había logrado para el 73% de las 4.600 comprometidas.

Tal como se indica en el Cuadro 1 casi el 60% de las empresas beneficiarias son de subsistencia y dentro de ese grupo también supera ampliamente a la mitad el grupo de las que pertenecen al área comercial. Las de acumulación simple no alcanzan a la tercera parte del total, pero son el doble que las de acumulación ampliada. En estas dos categorías el sector comercial también alcanza a alrededor de la mitad de las beneficiarias. En conclusión existe una concentración de empresas de subsistencia, con un escalonamiento hacia las de acumulación ampliada y entre los sectores productivos prácticamente una de cada dos pertenecen al comercio. En la UTEC se considera que el tipo de empresas está modificándose en los últimos meses, incrementándose la participación de las de acumulación.

**Cuadro 1: RESUMEN DE EMPRESAS QUE RECIBIERON SERVICIOS TIPO Y SECTOR PRODUCTIVO AL 03/12/03**

SERVICIOS POR SECTOR	SEGMENTO			TOTAL
	SUBSISTENCIA	ACUM. SIMPLE	ACUM. AMPLIADA.	
INDUSTRIA	569 (66%)	235 (27%)	57 (7%)	861 (100%)
COMERCIO	1156 (63%)	486 (27%)	182 (10%)	1824 (100%)
SERVICIO	283 (40%)	271 (48%)	159 (22%)	713 (100%)
<b>TOTAL</b>	<b>2008</b> (59%)	<b>992</b> (29.1%)	<b>398</b> (11.7%)	<b>3398</b> (100%)

Elaborado en por la UTEC a solicitud de los evaluadores.

El tipo de servicio recibido corresponde casi totalmente a actividades de capacitación, teniendo una participación insignificante los de diagnóstico y asistencia técnica, tal como se muestra en el cuadro 2 que se presenta abajo. La experiencia comparada en la región muestra que un sistema de bonos modulares (subsido fijo para un servicio estandarizado por cantidad de horas y cantidad de participantes) no es apto para promover servicios de diagnóstico y

asistencia técnica, los que por definición –servicios a medida- no son aptos para una estandarización vía cantidad de horas o participantes. Cuando se les impone esta estandarización, su grado de pertinencia para la empresa es sumamente bajo<sup>3</sup>. Esto explica, a nuestro entender, los muy bajos niveles de utilización de este tipo de servicios en BONOMYPE.

**Cuadro 2: EMPRESAS AGRUPADAS POR TIPO Y POR SERVICIO RECIBIDO AL 03/12/03**

TIPO DE SERVICIO RECIBIDO	TIPO DE EMPRESA			TOTAL
	SUBSISTENCIA	ACUM. SIMPLE	ACUM. AMPLIADA.	
DIAGNOSTICO		2	1	3
ASISTENCIA TECNICA	1	3	1	5
CAPACITACIONES.	2007	987	396	3390
<b>TOTAL</b>	<b>2008</b>	<b>992</b>	<b>398</b>	<b>3398</b>

Elaborado por la UTEC en base a solicitud de los evaluadores

Los cursos se concentraron en temas generales: el 83% correspondió al área de mejoramiento de gestión, con temas vinculados a la organización y administración, la contabilidad y el análisis de costos, ventas y mercadotecnia y otros vinculados con la gestión de los recursos humanos. En tanto sólo el 17% correspondió a temas catalogados como técnico-productivos, más específicamente vinculados a las necesidades de determinadas empresas (como por ejemplo “entrega de combustible en sistemas de inyección” o “elaboración de hojaldre y cake de chocolate”).

El Programa ha realizado un esfuerzo importante de cobertura territorial desplegándose en zonas urbanas y rurales de La Paz, La Unión, Morazán, San Miguel, San Vicente y Usulután. La Unión es el único departamento distanciado hacia abajo en la ejecución; allí se han recuperado sólo 614 bonos, que representan el 4% del total. En tanto en los demás se han recuperado en todos más de 1300 bonos, no bajando ninguno del 10% del total y superando sólo en dos al 20%. Se concentraron cursos en San Miguel y Morazán, lo cual muestra que se logró llegar principalmente a la zona oriental. Se ha alcanzado relativamente menos el amplio mercado de MYPES de la zona paracentral, correspondiente a los departamentos de La Paz y San Vicente.

Importa señalar que entre los beneficiarios el 52% son mujeres y el 48% hombres, lo cual corresponde a las características del sector en la región.

En el proceso de ejecución se acreditaron 40 ICATs, 33 de las cuales están activas; se fortaleció a 27 instituciones, siendo 21 de ellas locales. Se acreditaron 35 facilitadores en el área metodológica, estableciéndose el contar

<sup>3</sup> Ver al respecto Alberti, José Pedro, Soler, Santiago y Castagnola, José Luis “Lecciones operativas para promover mercados de servicios de desarrollo empresarial a través de bonos y fondos compartidos”- BID. Washington, 2002.

con recursos humanos alguna acreditación en ese aspecto como un requisito para el reconocimiento de la ICAT y a 39 diagnosticadores empresariales. En general se acreditaron 133 facilitadores para impartir cursos de capacitación.

Se cuenta con 10 ventanillas de la Red de Desarrollo que opera desde los Infocentros, ubicados en las principales cabeceras departamentales. Además se han implementado eficazmente ventanillas móviles que llegan hasta localidades pequeñas, en donde se van a realizar cursos, o próximas a ellas.

#### **IV. La implementación y la lógica de gestión aplicada**

El Programa logró un adecuado nivel de ejecución, tal como muestran los indicadores relevados. Lo hizo a través de la articulación, por una parte, de las necesidades de un conjunto de micro y pequeño empresarios y, por otra parte, de las capacidades acumuladas por ICATs que, mayoritariamente, pertenecen a la región seleccionada. La implementación correspondió a las características propias del Programa, que afectaron significativamente la lógica de gestión orientada a la demanda a través de bonos. Nos estamos refiriendo en especial a las siguientes tres características:

- (i) La amplitud del territorio cubierto y la dispersión en concentraciones urbanas de variado tamaño y también en empresas localizadas en el medio rural. Las distancias en la ubicación de las empresas dificulta la información a los beneficiarios, el acceso de los beneficiarios a los bonos y la diversidad de ofertas en una misma localidad. Todo ello le impone exigencias especiales a la aplicación de la lógica de demanda instrumentada por bonos.
- (ii) El antecedente de múltiples proyectos y acciones en la zona orientados a la oferta y con un enfoque asistencialista. Ello le significó al Programa contar con una oferta activa y desarrollada, lo cual facilitó su implementación. Pero, a la vez, le imprimió, tanto a las ICATs, como a las empresas beneficiarias, una cierta cultura o actitud de oferta, centrada en la gestión de las entidades capacitadoras.
- (iii) Las importantes diferencias registradas entre las tres fases de implementación del Programa, que se mencionaron antes, en especial por haberse implementado la segunda y tercera en base a licitaciones, en las que el bono quedó reducido a un exclusivo medio de pago<sup>4</sup>. Ello contribuyó a propender hacia un enfoque de oferta en la cuarta fase.

---

<sup>4</sup> A este tipo de utilización del bono la hemos denominado “bono caprichoso”, porque su empleo no responde a una transferencia de decisión a la demanda, sino que constituye un uso de la herramienta por ella, en si misma, convirtiendo al empresario en una mera ventanilla de pago, sin que ello le signifique ningún aporte sustantivo a la lógica de gestión (Alberti, José Pedro y Castagnola, José Luis, “*Vouchers para el desarrollo de mercados de servicios empresariales - ¿De qué estamos hablando cuando hablamos de orientación por demanda*” Diciembre 2000. BID. Washington).

Antes se expusieron las razones para centrarse en la última etapa, que es la más importante y la actualmente en curso. Importa agregar que en el análisis de la lógica de gestión las diferencias entre las fases son particularmente pronunciadas, por lo tanto en este apartado se estará haciendo referencia sólo a la cuarta, salvo cuando explícitamente se indique que se está aludiendo a alguna de las otras. La disparidades entre las etapas de ejecución llevan a considerar que, más allá de lo administrativo, estrictamente, en términos del enfoque y las estrategias de intervención, la implementación del Programa comenzó con la cuarta etapa.

#### a. El *efecto tarifa* y sus consecuencias

El bono producido y distribuido por el Programa para la capacitación establece que financia 15 dólares correspondientes al 75% de los servicios de capacitación y que, de los restantes 5 dólares, para cubrir el 25%, se debe hacer cargo el beneficiario. Ello así se indica en el texto de cada talonario de bonos (Punto “b” en la contratapa anterior y quinto punto en la contratapa posterior). Las mismas definiciones fueron utilizadas en la propaganda del Programa y expresadas por los beneficiarios y proveedores que fueron entrevistados, como constitutivas del marco normativo del Programa.

El tope de cofinanciamiento en el 25% del costo de capacitación no está incluido en el Convenio, ni en el Reglamento Operativo. Por el contrario, en este último, en las varias menciones que se hacen al tema, siempre se deja explícitamente abierto el margen de cofinanciamiento a cargo del empresario.

De lo anterior se concluye que en el proceso de implementación se ha determinado administrativamente, por parte del Programa, el precio de los servicios de capacitación realizados. Se ha producido lo que hemos caracterizado como un *efecto tarifa*, que distorsiona la negociación entre los oferentes y los demandantes de capacitación. Al respecto el Director de una ICAT testimoniaba elocuentemente que a él el Programa le “dañó la cartera de clientes”, impidiéndole cobrar por encima de lo establecido por el Programa, con lo cual dejó de brindar algunos de sus cursos.

En tanto el precio es fijo, la otra consecuencia del *efecto tarifa* es que la variable de ajuste en la negociación es la calidad. Ello se evidencia en la alta proporción de cursos generalistas, que si bien son una característica propia de la etapa inicial en que se encuentra el Programa, también se corre el riesgo que sean difícilmente reemplazables por cursos más específicos (habitualmente con mayores costos), dada la rigidez del precio. A la vez se incentiva la aplicación de servicios de capacitación “empaquetados”, que suponen menores costos para el proveedor, pero que a la vez perjudican a la pertinencia de la intervención.

---

La utilización del bono luego de realizada una licitación, como herramienta de pago, es un buen ejemplo del modelo *caprichoso*, en tanto todas las decisiones relevantes fueron tomadas previamente a su entrada en escena, por parte del segundo piso y del oferente, a través justamente del proceso de concurso de ofertas.



## b. Implementación con un enfoque de tracción por oferta

La distribución de los bonos se ha realizado en su amplia mayoría en el primer día de la actividad de capacitación, a la que los empresarios asistieron por convocatoria de los oferentes. Incluso cuando los beneficiarios han acudido a las ventanillas a solicitar el bono, lo han hecho orientados o a solicitud de la institución capacitadora.

Las Oficinas de Promoción prácticamente no funcionan como ventanillas de información. Disponen de escasa información sobre los oferentes, no constituyen una referencia para los empresarios y de hecho están ampliamente subutilizadas, incluso por los otros Programas que las utilizan. Las actividades de promoción son escasas y, tanto por la propia lógica de funcionamiento, como por la amplia cobertura territorial, tienden a estar referidas a determinadas actividades a realizarse en cada zona.

La acreditación de las entidades de capacitación se realizó adecuadamente, lo mismo que la admisión de los cursos. La información relevada indica que las instituciones y los cursos aceptados cumplían con los requisitos establecidos y que los procedimientos y plazos se respetaron.

Sin embargo aparecen en el proceso de admisión de los cursos evidencias de la aplicación de una lógica de oferta combinada con una tendencia al exceso de regulaciones. En primer término el plazo entre la presentación del curso al Programa y su inicio se ubica en el mínimo exigido (3 días), lo que impide que exista una adecuada difusión previa de la oferta. A la vez indica que el procedimiento de captación de los beneficiarios lo realiza directamente la ICAT, que espera a la conformación del grupo para proponer el curso al Programa. Esto no sería en si mismo un problema; se convierte en tal al constituir prácticamente la única vía para la captación de beneficiarios.

La tracción de oferta en el desarrollo del Programa se completó con un criterio que la UTEC viene utilizando en los últimos meses, consistente en requerir la lista de participantes, entre las condiciones para la admisión de un curso. Con la aplicación de este agregado se cierran los procedimientos de concentración de la toma de decisiones en las ICATs y, consecuentemente, de relegamiento a una posición pasiva de los beneficiarios.

Es interesante que dicho requisito no aparece en el Reglamento Operativo y ni siquiera en el Instructivo para Proveedores de Servicios de Capacitación y Asistencia Técnica. Consultados los integrantes del equipo técnico expresan que se agregó como consecuencia “natural” de la propia dinámica de funcionamiento, por lo se lo considera una evidencia de la primacía y asunción de la lógica de oferta por parte de todos los agentes involucrados.

Otra evidencia del protagonismo de la ICAT en la conformación de los grupos, aunque parezca paradójal, resulta de la constatación que ninguna de ellas combinó participantes del Programa con otros clientes de capacitación, que financiaran el curso pagándolo ellos mismos o por otras vías. Incluso en

cursos con reducido número de participantes, los grupos estuvieron integrados exclusivamente por beneficiarios del Programa.

Al consultar a las ICAT sobre las causas de esta circunstancia, expresaron que la combinación les resultaba inconveniente o inviable de compatibilizar con otros públicos de la institución. Especialmente un Director testimonió que la entrega de bonos en los cursos y la presencia de los funcionarios de BONOMYPE en su apertura le distorsionaba la actividad de capacitación, por lo que prefería realizarlos exclusivos para el Programa.

En las entrevistas con las ICATs se relevó otro exceso de regulación, consistente en la prohibición que un mismo facilitador actúe simultáneamente en dos ICATs. Esta norma interfiere en las relaciones laborales de cada organización con los recursos humanos claves para realizar las actividades del Programa y conduce a desaprovechar la más amplia utilización de los mejores recursos humanos disponibles. Al igual que la exigencia de listas para aprobar el Programa no aparece ni en el Reglamento Operativo, ni en el Instructivo para Proveedores.

Respecto al reclutamiento para los cursos los empresarios consultados coincidieron en manifestar que se informaron y decidieron realizarlos a través de su vinculación con la ICAT que lo ejecutó.

De hecho las tres características del Programa enunciadas más arriba, o sea la dispersión de los beneficiarios, los antecedentes de intervenciones asistencialistas en la región y la escisión de la implementación en tres fases (con una tercera fuertemente de oferta), condujeron a una situación de concentración de la información y el protagonismo en los oferentes, que se convirtieron en el motor efectivo de la ejecución.

Por su parte el empresario cuenta con escasa información para decidir y accede al servicio básicamente a través de la entidad capacitadora. Por lo tanto, por más que se les ha transmitido que tienen la potestad de cambiar de proveedor, no parece que los empresarios cuenten ni con las condiciones, ni con la percepción subjetiva de que efectivamente podrían hacerlo.

Igualmente se debe reconocer que el cofinanciamiento por parte de los empresarios supone un control de calidad de los servicios recibidos y compensa, por lo menos parcialmente, el fuerte protagonismo asignado a los oferentes.

Corresponde también mencionar que se encontraron oferentes que aparecen como organizaciones profesionales, dinámicas y responsables por la calidad y pertinencia de sus intervenciones; ello se evidencia, por ejemplo, en la capacidad que han mostrado de adecuarse a las exigencias de distintas fuentes y modalidades de financiamiento. También se expresa en la flexibilidad y el vínculo que han desarrollado con las empresas, adecuándose a los importantes cambios experimentados por éstas y por un contexto que aún se encuentra procesando la superación de una etapa de fuertes enfrentamientos armados y sus múltiples consecuencias.

Ello no obsta considerar que las consecuencias del enfoque de oferta son coincidentes con algunas de las del *efecto tarifa*, en especial el incentivo a las propuestas de capacitación generalistas y consecuentemente el desincentivo a mejorar la pertinencia a través de la diversificación y especialización de los cursos ofrecidos. A ello se agrega cierta tendencia al exceso de regulación (más allá del marco normativo del Programa), que probablemente sea la contrapartida del enfoque de oferta; o sea, que en tanto se incrementa el papel de las ICATs, resulta necesario aumentar los controles sobre ellas.

En conclusión la implementación realizada hasta el momento ha sido básicamente adecuada, en cuanto que se han realizado cursos dirigidos a la población objetivo, que han cumplido básicamente con sus propósitos. Pero a la vez, el enfoque de demanda presenta importantes limitaciones, lo que genera carencias tanto en la calidad, como en la pertinencia de las acciones, que se puede prever que de no corregirse afectarán la sostenibilidad de los logros que se alcancen. Finalmente importa expresar que los problemas son básicamente superables, contando el Programa con las condiciones para hacerlo. Con este propósito se presentan más adelante un conjunto de propuestas y recomendaciones.

#### c. Las debilidades en la supervisión y el control

En el proceso de ejecución tanto el Especialista Sectorial del Banco como la propia UTEC detectaron una serie de deficiencias en la supervisión y el control. Los principales problemas detectados fueron la existencia de bonos “cruzados” (no los utilizó personal de la empresa beneficiaria) y de firmas diferentes de un mismo usuario.

En las visitas de campo realizadas durante la misión de evaluación se solicitaron informaciones sobre determinadas ICATs, y cursos, cuyos datos pudieran generar algún tipo de dudas. Para empezar se revisaron los listados de bonos recuperados y se eligieron, por parte del evaluador, cursos con muchos participantes de una sola empresa y a la vez cursos con muy pocos participantes. Se revisó la información disponible y luego se visitó a alguna de las empresas, entrevistando tanto al propietario como a trabajadores participantes en los cursos, así como a las ICATs que los ejecutaron.

A partir de esta revisión se extrajeron dos conclusiones. La primera, fue la verificación de la confiabilidad de la información producida por el Programa, en tanto los datos registrados en el sistema coincidieron con los que se relevaron en las visitas a empresas e ICATs. En este mismo sentido importa agregar que en las actividades se encontró una gran apertura y disponibilidad tanto de parte de la UTEC como de las ICATs y empresas visitadas. En segundo término se evidenciaron una serie de carencias en los sistemas de información y supervisión, cuya identificación se completó a través de entrevistas en profundidad con cada uno de los miembros de la UTEC respecto a sus funciones y tareas.

En primer término aparecen insuficiencias en el programa informático que da soporte a la gestión y más en general en el sistema de información. El sistema no incluye un mecanismo de información a las ventanillas sobre la oferta. No existe comunicación permanente (por ejemplo vía internet) entre la UTEC y las ventanillas. A la vez la información que se recoge sobre los usuarios es escasa. Los controles incluidos en los bonos posibilitan el cambio del beneficiario por parte del empresario.

El sistema informático presenta varias carencias para cruzar la información. Los reportes que brindan son limitados y hasta el momento no han podido completarse o ajustarse desde abril del 2002, cuando se instaló. Por ejemplo en la misión no se pudo cruzar la información sobre actividad económica de la empresa con tipo de cursos realizados.

La UTEC tiene además dificultades en cuanto a los equipos disponibles y al mantenimiento del software. Los técnicos informan que inicialmente el programa funcionaba adecuadamente, pero que a medida que se fue cargando información fueron apareciendo progresivamente problemas en el funcionamiento.

Las principales dificultades operativas del sistema informático, a la fecha, son: (a) la excesiva lentitud del procesamiento (un informe sencillo puede demorarse más de cinco minutos), (b) el menú rígido y muy limitado de reportes, (c) la visualización en pantalla sólo de la primera página de cada reporte, por lo que, por ejemplo, si se busca un solo dato tiene que imprimirse un informe completo (que puede contener varias páginas) para poder encontrarlo y (d) la imposibilidad de establecer rangos de fechas para los reportes.

Este conjunto de problemas repercuten en la gestión de la supervisión. Los problemas no sólo son internos al programa informático, sino que dificultan incluso los procedimientos en soporte papel.

Las carencias del sistema de información obligan a un exceso de controles durante la ejecución, supervisándose alrededor del 90% de los eventos de capacitación, lo que supone prácticamente una cobertura censal.

Además, se realizan previsitas y posvisitas a las empresas. Se realizan previsitas a las empresas, en caso de dudas, para verificar la elegibilidad de la empresa (zona geográfica, número de trabajadores), la disposición al pago de cofinanciamiento y la pertinencia de la demanda.

Luego se realizan posvisitas para verificar si el usuario pertenece a la empresa, si asistió al 75% de la actividad y su satisfacción con el mismo, controlar las firmas y eventualmente recolectar nuevas demandas.

Estas tareas se ven dificultadas por la falta de tiempo disponible de los supervisores, que además deben realizar la promoción y la distribución de bonos. Varias de las tareas realizadas hoy por los consultores en la instancia de "previsita" y en el inicio de los cursos, en realidad están supliendo

(inadecuadamente) las funciones que deberían cumplirse a través de una promoción y difusión amplia de la oferta (por ejemplo a través de medios masivos de comunicación) y de la actividad efectiva de las ventanillas, que en todo caso alcanzaría con apoyar con mejor información.

A las carencias anteriores se le agrega una definición de roles en el equipo que presenta inadecuaciones con la actual etapa de ejecución. En la UTEC existen y han existido roles superpuestos entre si y que están asignados a una sola persona, como los de supervisión, promoción, fortalecimiento de la oferta y capacitación. En el funcionamiento quienes asumen unos roles tienen que apoyar sistemáticamente a quienes desempeñan otros, lo que genera poca claridad respecto a las responsabilidades de cada uno y a los propios procedimientos internos. En especial la habilitación de un pago pasa por demasiados técnicos e instancias internas, lo que termina haciendo difusa y consecuentemente debilitando el objetivo de control.

Se considera que el origen de estos problemas corresponde principalmente al diseño de la gestión del Programa, que tiene deficiencias de base, las que resulta muy dificultoso corregir luego, sobre la marcha, en el contexto del proceso de ejecución.

Se concluye que el Programa tiene debilidades y problemas en la información (es insuficiente la que brinda y también la que recibe) y en los sistemas de supervisión. El conjunto de las debilidades analizadas se retroalimenta entre sí y de hecho ha generado una serie de problemas que se han ido detectando en el funcionamiento de las actividades. Ellos corren el riesgo de generar diferentes desvirtuaciones de la intervención, como por ejemplo desviar el bono hacia fuera de la empresa e incluso la incorporación de beneficiarios que no corresponden a la población objetivo. Finalmente las insuficiencias en el control pueden facilitar la colusión de intereses entre oferta y demanda, por ejemplo obviando el pago del cofinanciamiento. Se considera que estas consecuencias tienen hasta el momento un alcance reducido, pero que se corre el serio riesgo que se amplíen en caso de no corregirse.

Importa señalar que durante la misión de evaluación se analizaron detenidamente con el equipo las fallas y debilidades arriba descritas y se formularon alternativas para su resolución, que se presentan más adelante. Asimismo, se realizó un costeo preliminar de las mismas y el monto requerido para su implementación es sumamente bajo –medido como porcentaje sobre el presupuesto total del proyecto- en relación con su importancia para un mejor desempeño del mismo.

#### d. El marco lógico

Las debilidades señaladas en el sistema de información hacen que se disponga de información muy incompleta para analizar el grado de cumplimiento de los indicadores definidos por el marco lógico.

El indicador para la Meta y uno de los correspondientes al Propósito se refieren a impactos en la productividad y en la inversión en capacitación y asistencia

técnica de las empresas participantes en el Programa. Ello hubiera exigido registrar una línea de base de las empresas en esas variables, antes de recibir apoyo y, luego, observar si produjeron modificaciones. Pero no existe información sobre el estado de las empresas, respecto a estas variables, antes de la intervención y tampoco post-intervención. Para las que han participado el estado el estado de situación pre-intervención ya no puede medirse y ante ello tampoco tendría sentido hacerlo respecto a las que ingresen en la etapa final de ejecución que queda pendiente.

Una situación similar ocurre con los indicadores del Propósito y el correspondiente al Componente de mejoramiento de la oferta, que requieren incrementos en la oferta de las ICATs. Al no contarse con una observación de la oferta previa a la ejecución del Programa, no existe la referencia para evaluar si ella aumentó o no, aunque puede suponerse razonablemente que fue así.

Los indicadores más importantes de ejecución del Programa son la recuperación de bonos y el número de empresas participantes.. En el marco lógico se define la distribución de 36.000 bonos, que no se considera un indicador relevante si el bono luego no se recuperó. Por lo tanto tomamos la exigencia trasladándola al bono pagado (o sea recuperado), que es el que indica que se recibió la capacitación. Tal como se señaló antes, a diciembre inclusive se habían recuperado 15.163 bonos, que representan el 42% de la meta. Importa destacar que en el año 2003 se incrementó significativamente la actividad y especialmente en su segundo semestre, cuando superó el promedio de 1200 bonos pagados al mes, lo cual casi duplica el promedio mensual del conjunto del proyecto que hasta diciembre de ese año era de 613 bonos mensuales. La cobertura de empresas fue mayor, en tanto las 3.290 participantes alcanzan al 73% del indicador fijado en el Marco Lógico.

Los indicadores respecto a las ICATs prácticamente se han alcanzado; se exigían 35 instituciones acreditadas y con interés de brindar servicios en el Oriente del país y se logró que 40 se acreditaran, de las cuales 33, a la fecha de evaluación estaban activas en el Programa. De ellas 21 son locales, con lo cual se superó la meta de que fueran 10 las de la región. La meta de acreditar 35 consultores también se superó ampliamente, en tanto se acreditaron 133 facilitadores en diversas áreas técnicas, tal como se indicó más arriba. Respecto a la asesoría técnica, se trabajó con 27 instituciones, que son 9 más que las esperadas por el indicador correspondiente a “Asistencia Técnica a Proveedores” (Actividades, Componente II).

En el resto de las Actividades, tanto del Componente I como del II, los indicadores que están referidos a la preparación del Manual, al establecimiento de los instrumentos y procedimientos, a la consultoría internacional y a la adquisición e instalación del software y a la promoción y divulgación si bien se verificaron, varios de ellos adolecieron de los problemas de diseño que se analizaron en los apartados anteriores, en especial el correspondiente al programa informático.

En conclusión los indicadores en especial los más importantes atendiendo a la ejecución, tienen un grado de avance adecuado. Se carece de indicadores de impacto, porque no se relevó la línea de base de empresas e ICATs a partir de la cual luego medir los resultados logrados. Ello obedeció a que los fondos destinados a ese rubro fueron reprogramados destinándolos a supervisión, que no contaba originalmente con financiamiento.

Igualmente la lectura de los resultados alcanzados, con la perspectiva de la experiencia comparada, permite suponer que se están logrando los impactos esperados, pero ello debería ser corroborado en el momento de la evaluación final.

#### **IV. Conclusiones y recomendaciones**

1. A partir de la información relevada y del análisis presentado se concluye que el Programa ha logrado hasta el momento una implementación adecuada y que es ampliamente justificada la prórroga de los plazos establecidos. Se destaca especialmente su adecuada cobertura de la zona oriente del país, llegando a zonas y poblaciones que en su momento fueron severamente afectadas por el enfrentamiento armado interno que sufrió el país.

2. Para el análisis de la sostenibilidad resulta particularmente necesaria la información sobre la evaluación de impacto en las empresas, de la cual se carece. O sea, la primera pregunta respecto a la sostenibilidad es si las empresas han incorporado la capacitación a sus rubros de inversión y en qué medida lo han hecho. Los datos preliminares indican que lo han hecho, pero que se igualmente se continuará requiriendo de un cierto subsidio en la zona, a estos efectos.

La continuación del Programa y por lo tanto el potencial aporte de los referidos subsidios parece ser consistente con las orientaciones que tienden a adquirir las políticas salvadoreñas de capacitación y a las exigencias de mejora de la competitividad a las que el país se enfrenta<sup>5</sup>.

Todo lo anterior requiere, como condición, la sostenibilidad técnica del Programa, que está ligada a la superación de los problemas antes identificados, para los que a continuación se formulan una serie de recomendaciones.

2. Las lecciones aprendidas se agrupan en torno a dos temas. El primero es la inconveniencia de condicionar la lógica de gestión a los financiadores de un

---

<sup>5</sup> Ver por ejemplo el Informe de la “Misión de apoyo en políticas de formación para el empleo, innovación y desarrollo tecnológico” en el marco del “Competitiveness support Loan (BID / ES-0151), realizado por José Pedro Alberti, Javier Lasida, Mónica Oliver y Lorena Moreira de Pastor, en junio de 2003.

Programa. La participación de éstos debería concentrarse en los objetivos, resultados e impactos a alcanzar y en la evaluación de los mismos. La experiencia del Programa muestra que en tanto intervienen en la gestión, el Programa tiende a fragmentarse en intervenciones diferentes, casi tantas como financiadores existen. En este caso lo hizo longitudinalmente, pero ello no obsta el reconocimiento de la diversidad de criterios entre las tres etapas de ejecución, correspondiente cada una a un distinto financiador de los bonos. Inclusive, el problema suscitado en el desarrollo del software de gestión, probablemente hubiera sido menor o no se hubiera producido, de haberse gestionado el contrato directamente por la UTEC y no por la organización responsable de aportar los recursos para ese rubro.

El segundo grupo de lecciones se refiere a la conveniencia de aplicar consistentemente la lógica de demanda, cuando se opta por esa modalidad y existen las condiciones necesarias. En ese sentido las conclusiones coinciden con las resultantes de otros proyectos, ya mencionados<sup>6</sup>, que indican la inconveniencia de aplicar bonos cuando no se transmite información a los beneficiarios para que luego ellos elijan, manteniéndose en por lo tanto la lógica de gestión dentro de un enfoque de oferta. La conclusión es que el bono no garantiza la transferencia de la decisión a la demanda, sino está acompañado de un conjunto de criterios y de otros instrumentos, entre los que se destacan los que brindan información a los beneficiarios.

3. Considerando las etapas siguientes de ejecución que aún restan, se considera que deberán realizarse un conjunto de cambios importantes en la lógica de gestión y en los mecanismos de supervisión y control, que se detallan a continuación.

Tal como se mencionó antes, estas modificaciones fueron trabajadas pormenorizadamente con la UTEC, cuyo equipo coincide tanto con el análisis que las fundamenta, como, básicamente, con las propuestas que se formulan.

Las recomendaciones están orientadas al rediseño de la intervención en tres de sus grandes líneas: 1) transferirle las decisiones y la dinámica del Programa a la demanda, o sea a los empresarios, 2) viabilizarlo a través de la articulación de la entrega del bono con un sistema de información centrado en los beneficiarios y que a la vez constituya la base para la acción de las ICATs y de la UTEC y 3) apoyado en lo anterior, mejorar el sistema de supervisión y control.

Orientadas por estos lineamientos, las recomendaciones se presentan en términos funcionales y operativos, de tal manera que puedan ser más útiles como referencia para las decisiones que se tomen en adelante.

1. Realizar modificaciones en la presentación del bono y en el discurso sobre el cofinanciamiento, para mejorar la pertinencia y la calidad de la capacitación

---

<sup>6</sup> Alberti y Castagnola, obra citada.



Para superar el *efecto tarifa* debe eliminarse, en el bono, la referencia sobre porcentajes de pago, reemplazándola por una leyenda que establezca que el empresario se obliga a realizar un pago mínimo de 5 dólares.

A la vez en el discurso institucional, en la información sobre el Programa (en los materiales de difusión y en lo que dicen sus diversos agentes) debe eliminarse toda referencia al 75% de subsidio y al 25% de cofinanciamiento, mencionándose exclusivamente cual es el valor del bono y el monto mínimo que debe pagar el beneficiario.

Se espera que al eliminarse la regulación del precio los empresarios estén dispuestos a incrementar los montos de cofinanciamiento y ello posibilite que negocien con las ICAT cursos más específicos y por lo tanto más directamente adecuados a sus necesidades, así como de mejor calidad.

Este ajuste confluirá y se potenciará con el propio proceso de maduración del Programa, que de acuerdo a la experiencia es previsible que evolucione de cursos más genéricos y de gestión (diseñados desde una perspectiva más predominante de oferta) a otros referidos a determinados aspectos técnico-productivos (definidos con mayor protagonismo de la demanda). También se retroalimentará con el viraje que se viene produciendo en el tipo de empresas reclutadas, entre las cuales disminuyen las de subsistencia y se incrementan las de acumulación.

La eliminación del *efecto tarifa* auspiciará una mayor variación de los precios, tendiendo a ubicarse en niveles reales en relación con los costos de cada oferente y probablemente a una disminución del porcentaje resultante de subsidio.

## 2. Modificaciones en la presentación del bono para mejorar el control

En la presentación del bono se sugiere realizar otros ajustes dirigidos a mejorar los sistemas de control de su uso: (a) espacio para registrar los datos identificatorios del usuario del bono, incluyendo su nombre completo, el número de documento único de identidad y su firma; (b) en el reverso del bono incluir una leyenda que establezca que tiene el carácter de declaración jurada; (c) agregar nuevos campos que indiquen el nombre del curso y la asistencia a por lo menos el 75% de la actividad de capacitación; (d) espacio para la firma del empresario, en caso que él no sea el usuario del curso.

Con estas modificaciones se pretende inhibir el traspaso de bonos hacia fuera de la empresa e incluso a población no elegible por el Programa, aumentando la responsabilidad personal de los beneficiarios (empresario y trabajador) respecto al destino que se le da al mismo.

El proceso y el control se centran en el beneficiario del bono, que será quien lo retire y que también puede ser el trabajador. En estos casos deberá identificarse la empresa y especificarse su vinculación con ella, además de requerirse la firma del empresario antes de su entrega a la ICAT.

Esta modalidad abre la posibilidad que sea el trabajador quien tome la iniciativa e incluso quien aporte el cofinanciamiento total o parcial. Entonces debe controlarse su efectiva pertenencia a la empresa y que ésta reciba la información respecto a la capacitación a realizarse. Se considera que la asunción de iniciativa y de costos de la actividad por parte del trabajador constituye igualmente una vía para el cumplimiento de los objetivos del Programa.

Finalmente importa señalar que estos cambios se articulan con otros referidos a los procedimientos de promoción, entrega y supervisión que se presentan en los siguientes apartados.

### 3. Mejorar la promoción de las ofertas

Una de las bases de las propuestas que se presentan es fortalecer la información que se brinda a los empresarios. Ella parte del supuesto que los bonos tienen sentido en tanto están apoyados en un sistema de información a la demanda, que le permite a ésta tomar una decisión informada sobre la capacitación de la que van a participar.

En este sentido se recomienda publicar como mínimo quincenalmente los cursos ofrecidos por las ICATs, invitándolas a presentar la información con una anticipación por lo menos mensual respecto a la fecha de comienzo de sus actividades. La difusión deberá complementarse a través de otros medios masivos de comunicación, por ejemplo radio y televisión, especialmente en aquellas zonas donde la prensa no tiene adecuada cobertura.

La experiencia comparada muestra que en tanto existan canales regulares y efectivos de información a la demanda, las instituciones adquieren la disciplina de presentar anticipadamente sus cronogramas de actividades.

La aparición regular en medios de prensa del listado de cursos de capacitación aprobados para el siguiente mes es una acción que en la práctica se ha demostrado como clave para la orientación por demanda de este tipo de programas. Los programas de bonos de Paraguay, Ecuador y Guyana contaron con el presupuesto necesario y con una estrategia comunicacional efectiva basada en el instrumento mencionado. En estos tres programas la orientación por demanda estuvo garantizada durante toda la ejecución. En los programas de bonos de Córdoba / Argentina, Perú y El Salvador la estrategia comunicacional no ha estado garantizada y los tres programas presentan modalidades de implementación con fuerte tracción de oferta.

### 4. Fortalecer y potenciar a las ventanillas de información

Un instrumento principal de los ajustes al diseño del Programa que se propone mejorar son las ventanillas de información, que prácticamente han estado inactivas hasta la fecha. Importa indicar que más allá de Bonomype, los Infocentros, donde están radicadas las ventanillas, muestran una gran capacidad ociosa en cuanto a la atención a empresarios, a pesar de contar con una amplia disponibilidad en cuanto a local, funcionarios y equipos.

Al contrario de lo sucedido hasta el momento deben ser la principal y prácticamente el único canal de entrada al Programa. Su principal función es brindar personalmente la información al empresario que este necesita para incorporarse al Programa y para elegir cual capacitación realizar. El empresario que se interesó en alguno de los cursos a través de la difusión, será remitido a las ventanillas, donde recibirá información más detallada sobre los mismos, las ICATs que los presentan, el número de participantes inscriptos y el número que lo realizó antes, así como participantes que han repetido cursos con la misma ICAT. Una vez ofrecida la información el beneficiario podrá, en la misma ventanilla, recibir el bono e incluso inscribirse en un curso.

De esta manera se integra el aporte de información a la entrega del bono. Por lo tanto se podrá recibir un bono por vez, correspondiendo cada uno a un curso o, en caso de ser cursos modulares, a un módulo.

Tal como se detalla en el apartado siguiente las ventanillas deberán ser las emisoras de los bonos, a partir de lo cual producirán información que contribuirá a las funciones de supervisión y control.

Complementariamente las ventanillas deben cumplir un papel de generación de información sobre el empresario. Para ello deberá preverse que registren la demanda insatisfecha, lo que resultará relevante para la UTEC y en especial para la definición de futuras acciones por parte de las ICATs.

Con estos objetivos deberían fortalecerse las Oficinas de Promoción existentes, radicadas en los Infocentros, e incorporarse otras. Preliminarmente se ha identificado que otras instituciones podrían contar con interés y algunas condiciones adecuadas para la instalación de ventanillas: la Cámara de Comercio, FUSADES y las ventanillas del FAT.

Algunos entrevistados han estimado que se requerirá pagar a las instituciones donde se ubiquen las ventanillas, a pesar que en general este servicio corresponde a su misión y cometidos y les permitiría incrementar y diversificar el apoyo brindado a los empresarios, a la vez que mejoraría su vínculo y legitimidad respecto a éstos. Esto requerirá de una negociación específica en cada caso. Pero, de confirmarse la condición de realizar un pago a las instituciones donde se localicen las ventanillas, se recomienda que los recursos se destinen exclusivamente a los funcionarios, materiales y equipos necesarios para implementarlas. Por ejemplo en algunos casos deberán proveerse equipos informáticos, o conectividad fluida a internet y en otros se requerirá incentivar a los funcionarios o capacitarlos para esta función.

Dada la amplia cobertura territorial del Programa no sería posible lograr un adecuado alcance de la demanda exclusivamente con ventanillas fijas. Existen varias zonas que no justifican su instalación, pero desde las que tampoco es probable que un número relevante de empresarios se traslade hasta ventanillas en ciudades más importantes. Por lo tanto también deberá brindarse un sistema de ventanilla móvil, gestionada directamente por la UTEC, con capacidad para recorrer los puntos más alejados.

## 5. Emisión de los bonos, inscripción en los cursos y supervisión descentralizados, con registro centralizado

Se recomienda no continuar realizando una impresión centralizada de los bonos, como hasta el momento, sino que la misma se realice en cada ventanilla, en el momento de la entrega del bono, incluyendo el registro “on line” de todos los datos del receptor del bono. Ello posibilitará que, inmediatamente, esa información además de quedar registrada en el bono, alimente la base de datos central.

Esta base deberá ser consultada al inscribir una persona para un curso, llevando una única lista de participantes, alimentada desde diversos puntos remotos.

Se entregará un bono por vez, no entregándose el talonario, que quedará reservado “electrónicamente” a nombre de la empresa. Deberá por lo tanto volver a la ventanilla para retirar los bonos subsiguientes, lo que constituirá una nueva instancia tanto para complementar la información al beneficiario, como de mejorar el control del proceso de entrega.

La base de datos, a la vez, constituirá un mecanismo de control de los bonos emitidos y de la inscripción de los cursos.

Los informes de supervisión también se cargarán en la base de datos. Ello posibilitará controlar automáticamente, a través del sistema informático, las informaciones provistas por los distintos actores participantes en el proceso, o sea las ventanillas, los propios empresarios y sus trabajadores, las ICATs y los supervisores. Una estructura de funcionamiento de este tipo posibilitará incrementar la autonomía (funcional y territorial) y mejorar la eficiencia de la función de supervisión.

## 6. Reconversión y mejoramiento del sistema de información y gestión

Todo lo planteado en los apartados anteriores requiere de un adecuado soporte informático, capaz de responder a estos requerimientos. Atendiendo a la entidad de los cambios a realizarle se sugiere evaluar si es más conveniente modificarlo o generar un programa nuevo.

En primer término debe mejorarse la capacidad de los equipos de la UTEC, de tal forma que puedan correr adecuadamente el sistema informático. En segundo lugar el sistema debe reconvertirse de acuerdo a las actuales necesidades del Programa.

Entre estas se destacan la de una adecuada comunicación desde la UTEC, de ida y vuelta, tanto con las ICATs como con las ventanillas de información, a través de internet. Las ICATs deben transmitir la información sobre los cursos que proponen y luego sobre los ejecutados. A la vez deben recibir información sobre los beneficiarios inscriptos en sus cursos y sobre el proceso de cobro de los bonos recuperados. Las ventanillas deben recibir información permanente

sobre los cursos aprobados y sobre el número de beneficiarios inscriptos en los cursos ofrecidos y también en aquellos en ejecución y ya ejecutados. Por lo tanto las ventanillas y las ICATs deben contar con instalaciones locales del sistema y con la posibilidad de comunicarse recibiendo y aportando información de la base de datos central. Cada agente deberá poder ingresar en base a una clave y para realizar aquellas operaciones que corresponden a su rol.

Para las ventanillas móviles deberán preverse instrumentos de fácil traslado, que permitan las mismas interacciones con el sistema central que se indicaron para las ventanillas fijas. Se sugiere evaluar si conviene la utilización de computadoras portátiles o resulta más adecuado y económico recurrir a “palm” o a la generación de teléfonos celulares que posibilitan utilizar sistemas operativos como por ejemplo Windows Mobile.

Este tipo de uso del sistema informático requiere mejorar el servicio de mantenimiento de software y hardware de la UTEC. El mismo debe brindar una respuesta rápida a problemas e imprevistos (que deberá estar pautada en el contrato) y debe posibilitar realizar ajustes periódicos en el programa informático, a medida que se detecten fallas o nuevas necesidades.

## 7. Mejoramiento del sistema de supervisión y control

Las propuestas incluidas en los puntos anteriores sientan las bases para cambiar y mejorar significativamente el sistema de supervisión y control, superando algunas de las debilidades y fallas que se han identificado durante la ejecución y en la evaluación.

En primer término se le brinda mejor información sobre la cual operar, a la que el propio funcionamiento del sistema le va exigiendo varios chequeos cruzados. Complementariamente, para efectivizarlo, se recomienda asignar a cada ICAT la responsabilidad de verificar que el usuario registrado es la persona que asiste al curso. Para ello debería agregarse a la justificación de los pagos a realizar una planilla de irregularidades detectadas y aplicarse la norma que si la ICAT falla el bono no se paga.

Asimismo se recomienda racionalizar los criterios para la realización de las supervisiones, no realizándolas con alcance censal en todos los casos, como hasta el momento.

Se propone que la referencia para la determinación de las supervisiones sean las ICATs. En los casos que sean nuevas sí aplicar un criterio censal durante un cierto período, por ejemplo entre tres y cinco cursos. Cuando haya traspasado ese período satisfactoriamente se debería pasar a supervisiones por muestra aleatoria de cursos.

En el caso que se detecten problemas también se debería aplicar un criterio censal hasta que los mismos se resuelvan, o en su defecto aplicar una escala de sanciones que incluyan la suspensión y eventualmente la baja del Programa, si la entidad de la falta o la reiteración de las mismas lo ameritan. Se sugiere que las decisiones sobre las sanciones sean tomadas por el

Gerente de Capacitación de FEDISAL o por éste en conjunto con el Director Ejecutivo de la institución, actuando en base a informe del Coordinador del Programa.

En cuanto a la organización interna de la supervisión se recomienda que cada ICAT esté a cargo de un solo supervisor, que vaya rotando en el transcurso del tiempo (por ejemplo cada 6 meses). Toda la relación con el Programa debería vehiculizarse a través del mismo, que deberá ser el responsable de autorizar los pagos. En esa instancia participarán exclusivamente el supervisor, el contador que controlará la documentación y, eventualmente, de detectarse problemas el Coordinador. Esta delimitación y concentración de funciones en una persona procura justamente individualizar las responsabilidades (superando la situación actual en que se superponen varias personas) y agilizar los tiempos del pago de bonos.

8. La necesidad de aportes financieros o de readecuar el presupuesto en la última etapa de ejecución

La aplicación de las recomendaciones requiere de recursos destinados a esos rubros, con los que hoy el Programa no cuenta. Ha gestionado nuevos aportes de CONAMYPE de otros eventuales contribuyentes; en especial CONAMYPE ha expresado interés, pero no los ha concretado. Debe reconocerse que la actual coyuntura institucional del país, en la que ingresa un nuevo gobierno el próximo 30 de mayo es poco favorable a este tipo de decisiones. Por otra tampoco parece conveniente, dados los plazos del Programa, esperar a su instalación y luego el tiempo necesario para que las autoridades que se designen tomen conocimiento del tema y cuenten con las condiciones para decidir. Por lo tanto, se considera que la mejor alternativa disponible es la represupuestación de los recursos aportados por FOMIN, incluso afectando el rubro destinado a bonos. En este sentido se valora que para la sostenibilidad del Programa es más relevante realizar los ajustes propuestos, que incrementar el número de acciones ejecutadas.

9. Atender especialmente la evaluación de impactos en oportunidad de la evaluación final

Tal como se indicó en el apartado dedicado al Marco Lógico, es escasa la información disponible respecto a los indicadores del impacto de la capacitación en la productividad de las empresas y en sus comportamientos respecto a la incorporación de capacitación. Lo mismo sucede con los impactos en la ampliación y pertinencia de la oferta. A la vez, se considera que dados los desafíos que debe enfrentar el Programa en su última etapa de ejecución, resultaría inviable el exigirle que superara también esta limitación.

Por lo tanto se sugiere que ella se atienda especialmente en el momento de la evaluación final, teniendo en cuenta en la definición de los términos de referencia respectivos, que las insuficiencias en la información disponible ameritarían un mayor trabajo de campo en este sentido. Por ejemplo ello podría traducirse en la realización de una encuesta a empresarios e ICATs, que indagara cuáles perciben que fueron los efectos del Programa en la empresa y,

en una perspectiva histórica, solicitara la percepción de su situación pre y post-realización de los cursos.

#### 10. Eliminación de regulaciones disfuncionales y readecuación de recursos financieros y humanos

La penúltima propuesta consiste en la eliminación de dos regulaciones que resultan disfuncionales con las recomendaciones expuestas. La primera es la que exige la presentación de listas para la aprobación del curso. La segunda es la que impide que un mismo facilitador trabaje en dos ICATs simultáneamente.

Finalmente la última recomendación se refiere a la generación de condiciones para la implementación del conjunto de propuestas presentadas. Ello si bien es viable básicamente a través del reordenamiento de la ejecución de los recursos ya disponibles por el Programa, en algunos casos va a requerir de esfuerzos especiales. Entre ellos resulta particularmente crítica la reconversión y el mejoramiento del soporte informático del Programa y de las oficinas de promoción, así como la implementación de la estrategia de difusión. Igualmente importa señalar que las primeras estimaciones de costos de esas actividades indican montos muy adecuados en relación a los costos generales del Programa.

También se requerirá un importante rediseño de la organización y funcionamiento de los recursos humanos de la UTEC. Sobre este último aspecto se asesoró a FEDISAL desde la perspectiva externa que permite el rol de evaluador. Se recomendó un esquema más simple y articulado, con un rol que sea a la vez de supervisor, promotor y apoyo a las ICATs, en donde se distribuyan zonas y cursos y se asigne a una persona la responsabilidad de cumplir con un conjunto de funciones tanto de apoyo como de control a la realización de actividades. Cada supervisor será responsable de realizar el seguimiento, facilitar, verificar que se cumplan criterios y procedimientos e ingresar la información respecto a un determinado número de cursos. La asignación de una “cartera de cursos” por supervisor facilitará la logística, en tanto podrán utilizarse criterios territoriales para la distribución. Por otra parte posibilitará incrementar y precisar las exigencias sobre determinadas responsabilidades y en general respecto al desempeño del supervisor. Por otra parte no parece haber riesgos de concentrar a un supervisor en una sola ICAT en tanto éstas operan movilizándose dentro de las zonas comprendidas por el Programa y en todo caso ello podrá resolverse con la rotación periódica de zonas.