

El Sistema de Bonos: problemas y aprendizajes

Andrés Matta

La teoría es asesinada tarde o temprano por la experiencia.

ALBERT EINSTEIN

En este capítulo se analizan problemas asociados a la interacción entre la demanda y la oferta de capacitación en el marco del Sistema de Bonos de Capacitación (SBC). Dicha interacción se produce de un modo diferente a las relaciones habituales de mercado, ya que están mediadas por el Programa y por sus instrumentos de ejecución.

El bono de capacitación

El diseño inicial del sistema de bonos

Para cumplir su objetivo de incrementar la competitividad de las empresas de Córdoba, el SBC contó con dos instrumentos: un subsidio otorgado a la demanda mediante bonos y un Sistema de Información Referencial. Se esperaba que, resolviendo las asimetrías de información y motivando a las empresas –mediante el subsidio parcial– a invertir en el capital humano de su personal, se incrementaría la probabilidad de un ajuste automático entre la oferta y la demanda.

En este apartado se profundizará en algunas particularidades de la metodología de subsidio mediante el mecanismo de bonos de capacitación, instrumento central de la intervención. Se intentará, tal como se hizo con la demanda y la oferta de capacitación, mostrar el conjunto de aprendizajes generados por el SBC.

Según el diseño, el subsidio debía ser de valor fijo cualquiera fuera el precio del curso. Se preveía, en consecuencia, financiar porcentajes variables de dicho precio, los que podían oscilar entre límites muy amplios manteniendo, en pro-

medio, un 50%. El valor -U\$S 50- era único, tanto para empresas formales como no formales y la cantidad de bonos por empresa era limitada (6 anuales independiente del número de empleados de la firma). Dichas especificaciones debieron ser modificadas a lo largo de la ejecución (Tabla 11.1).

Tabla 11.1
Cambios en los bonos por etapa

	Primera etapa: diseño original	Modificaciones en la segunda etapa	Modificaciones en la tercera etapa
Valor	Fijo Único	Fijo Diferenciado según formalidad	"Costos compartidos" 50% Diferenciado según formalidad
Cantidad	Fija	Cantidad proporcional al tamaño Incentivos por asociatividad	Cantidad proporcional al tamaño Incentivos por asociatividad y por uso del SIDCAP

Modificaciones en la segunda etapa de ejecución

En la segunda etapa se concretaron ajustes del mecanismo de bonos que afectaron casi todas las especificaciones. En primer lugar se modificó el criterio de valor único del bono, subsidiando en menor medida a las empresas no formales.

La modificación para el sector no formal se sustentó en que los precios de mercado (mayoritariamente de instituciones sin fines de lucro), eran menores que para el sector formal. Se sumaba a ese hecho la probable existencia de subsidios provenientes de otras fuentes, un potencial menor precio por hora del capacitador (dado por su menor costo de oportunidad), una menor incidencia de gastos generales y una reducida incidencia de la amortización en bienes de capital. Como consecuencia, existía una elevada probabilidad de estar asignando un subsidio mayor al 50% del costo de un curso. Por esta razón se creó un bono de menor valor -U\$S 35- para dicho sector. A fin de no introducir modificaciones demasiado significativas en el diseño, se mantuvo vigente el criterio de valor fijo, por lo que los porcentajes de cada curso que se subsidiaban mantuvieron su variabilidad.

En segundo lugar se modificó la restricción sobre la cantidad límite de bonos anuales por empresa que había sido inicialmente de 6, cualquiera fuese el tamaño de la firma, y se aplicaron los siguientes cambios:

- 6 bonos por año para firmas de hasta 6 empleados.
- 1 bono por empleado y por año para firmas mayores de 6 empleados.

- Duplicación del cupo para empresas que aplicasen el Sistema de Diagnóstico (SIDCAP) y para grupos asociativos.

Estos cambios se inscriben en la estrategia de segmentación de la demanda (que se comportaba de manera diferente según tamaño y formalidad) y de brindar incentivos a la asociatividad (amortizando un diseño entre un grupo de firmas, lo que posibilitaba una mejor calidad).

Modificaciones en la tercera etapa de ejecución

La profunda crisis económica y social de fines de 2001 originó una disminución en el valor de mercado de los cursos, lo que determinó que el subsidio se transformara en una parte sustancial de su precio. A fin de eliminar esa distorsión se utilizó el mecanismo de costos compartidos (*“matching grants”*) asignando a cada bono el 50% del valor de un curso (con un límite máximo de U\$S 50 para las empresas formales y de U\$S 35 para las informales).¹ Esta modificación se basó también en que los subsidios que absorben el 50% del valor real de un curso (*“costos compartidos”*) podrían influir en menor proporción en decisiones de los consumidores basadas exclusivamente en precios (la alternativa de subsidio fijo en un mercado de capacitación escasamente desarrollado provoca efectos negativos sobre la calidad).

Aplicar la alternativa de *“costos compartidos”* requiere que se intervenga para evitar la suba de los precios, fijando valores *“de referencia”* por hora y por tipo de curso. Dichos precios de referencia se obtuvieron de la base de datos del SIR.

La decisión de optar por costos compartidos se vio facilitada por el hecho de que la crisis minimizaba la probabilidad de sobrefacturación por parte de los oferentes (un aumento de los precios disminuiría la demanda).

Desde la perspectiva del vínculo entre ejecución y diseño del Programa, el análisis de la interacción entre oferta y demanda de capacitación, realizada de manera simultánea a un estudio del contexto, señalaron que un diseño único y de valores fijos de los bonos debía dar paso a un instrumento con mayor flexibilidad para adaptarse a las realidades particulares de cada momento de la ejecución.

1 Un bono de valor fijo presenta la ventaja de procesos comparativamente más simples (lo que no significa que los beneficiarios no lo perciban como complejo). No obstante, puede producir distorsiones si se emplea, tanto para algunos cursos en los que se utilizan bienes de capital o docentes de elevado costo de oportunidad, como para cursos menos costosos. En el primer caso el aporte del subsidio puede ser marginal. En el segundo, muy superior al 50%.

La reiteración en el uso del subsidio²

Uno de los problemas centrales detectados por los ejecutores fue la baja reiteración en el uso del subsidio (y la falta de elasticidad de la reiteración de uso frente a las medidas adoptadas para mejorar la profundidad de la intervención). En consecuencia, si bien se superó rápidamente la meta de “cantidad de firmas atendidas”, no se logró con la misma rapidez colocar la cantidad de bonos esperada. Para analizar este problema, se definieron cuatro indicadores (Tabla 11.2).³

Tabla 11.2

Indicadores relacionados con el uso del subsidio y la reiteración de compra

Denominación	Forma de cálculo
Uso del subsidio	Acumulado de colocación de bonos/Acumulado de empresas beneficiadas
Uso del subsidio por empleado	Cantidad de bonos utilizados/Cantidad de empleados por empresa
Reiteración de compra de capacitación	Cantidad de cursos distintos tomados por empresa
Aprovechamiento de oportunidades de reiteración de compra	Reiteración/Cantidad de bonos disponibles por empresa

Coficiente de uso del subsidio y uso del subsidio por empleado

Una forma de analizar la profundidad de intervención del Programa es midiendo la cantidad de bonos utilizada por cada empresa, reflejada por el indicador denominado “coeficiente de uso del subsidio”.⁴ Pese a que los diseñadores esperaban una inversión continua por parte de las firmas, este coeficiente se estabilizó a los dos años de ejecución en 2,3 y en algunos períodos en 2,7. Los valores, si bien son bajos, superan a los observados en programas similares ejecutados en Paraguay (1.6), Ecuador (1.8) y Perú (2).

En principio estos datos indican que, en promedio, este tipo de programas no logra desarrollar una demanda permanente de capacitación. Profundizando el análisis se encuentra que, en valores absolutos, las microempresas –la mayor parte de la población atendida– se sitúan en un coeficiente de uso de 2 bonos, cifra

2 Participó en la elaboración y análisis de estos datos el Lic. Gaetan Philippart.

3 El diseño del Programa no preveía una evaluación intermedia y/o una evaluación longitudinal que permitiesen detectar y diagnosticar las causas de éste u otros problemas emergentes. Los datos corresponden a la segunda etapa (julio de 2001).

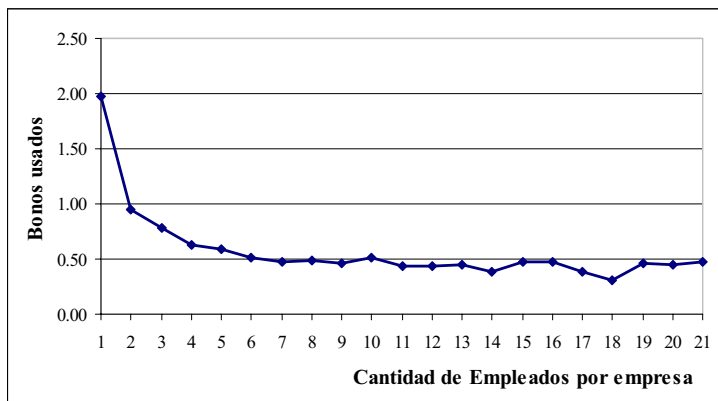
4 Es decir, el cociente entre los bonos acumulados y la cantidad de empresas acumuladas.

que aumenta hasta llegar a una media de 10 bonos en las firmas de 20 empleados. El lector atento evaluará que estas cifras son previsibles (a mayor cantidad de empleados es esperable que se utilicen más bonos), pero que el análisis sería más preciso si se determina cuál fue la utilización de los bonos por cada trabajador. A tal fin se definió el indicador “uso del subsidio por empleado”⁵ que permite observar que las empresas unipersonales son las que proporcionalmente utilizaron más bonos (Gráfico 11.1). Se puede notar también que las microempresas (0-5 empleados) usaron proporcionalmente más bonos por empleado que las firmas de más de 5 empleados. Este hecho puede estar relacionado con los intentos de los trabajadores por cuenta propia por hallar soluciones ante la crisis económica y laboral que caracterizó al país durante la ejecución del programa.

Coefficiente de reiteración y oportunidades de reiteración

Los datos obtenidos a partir de los indicadores sobre “uso del subsidio” son relevantes si lo que se desea es comprobar en qué medida las empresas aprovecharon este instrumento.⁶ No obstante, este método de medición no permite observar el éxito del Programa en la generación de un mercado sostenible. En consecuencia, no resulta posible verificar si las empresas han percibido las ventajas de capacitar a sus trabajadores y, por tanto, continúan contratando nuevos cursos.

Gráfico 11.1
Coeficiente de uso del subsidio por empleado



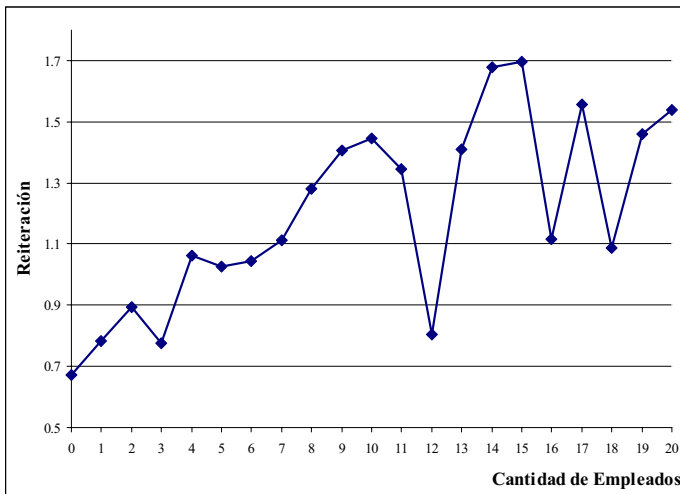
5 Este indicador es un cociente entre el coeficiente de uso del subsidio y la cantidad de empleados, lo que daría como resultado la cantidad de bonos utilizada por trabajador.

6 Este indicador podría ser traducido a valores monetarios para calcular cuál fue el flujo destinado por el Programa a cada segmento de la población atendida.

A fin de discriminar si los bonos utilizados por las empresas correspondían al mismo curso o a cursos diferentes se diseñaron dos nuevos indicadores que posibilitan (a partir de datos del SBC)⁷ aproximarse a un diagnóstico sobre este punto: el “coeficiente de reiteración” y el de “aprovechamiento de oportunidades de reiteración”.

El “coeficiente de reiteración” indica el uso reiterado de los bonos en cursos de capacitación diferentes. Una empresa que ha realizado un único curso tiene un coeficiente igual a 0, si tomó dos cursos 1, y así sucesivamente. Sobre la base de esta definición se elaboró el Gráfico 11.2, que presenta cierta similitud con la tendencia en el uso del subsidio, ya que a mayor tamaño de la empresa la reiteración es ligeramente mayor. El dato significativo a los efectos de esta obra es, sin embargo, que la reiteración es reducida cualquiera sea el tamaño de la firma. La afirmación se puede comprobar observando que las firmas más grandes sólo llegaron, en promedio, a utilizar el subsidio en dos cursos distintos durante tres años de ejecución del Programa. Estos reducidos valores se deben a que el 59% de las empresas no habían reiterado hasta la fecha del estudio la compra de capacitación (Tabla 11.3).⁸

Gráfico 11.2
Coeficiente de reiteración



7 La información que sustenta el análisis no contempla la capacitación que las empresas pudieran haber recibido por fuera del SBC y que, por lo tanto, no ha quedado registrada en el Programa. La probabilidad de que este hecho se haya producido es marginal.

8 El estudio se realizó sobre un 43% de las empresas que participaron del Programa. Los valores de la tabla son similares a los obtenidos en indagaciones sobre el total de las firmas.

Tabla 11.3

Cantidad de empresas que han reiterado la compra de capacitación

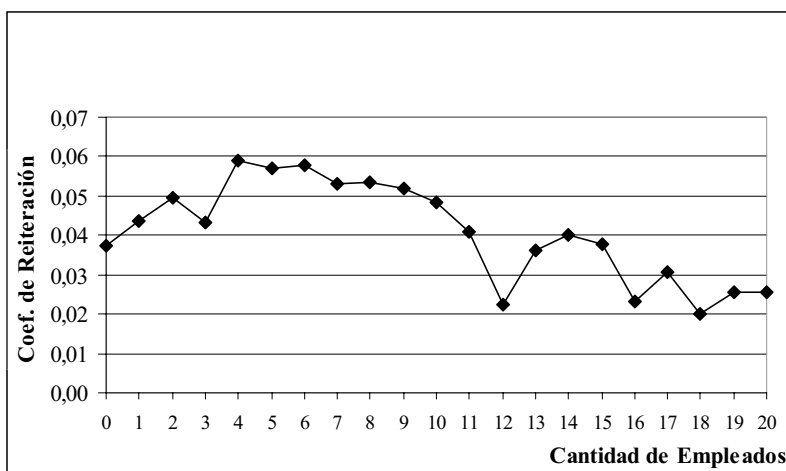
Reiteración	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Empresas	1945	690	268	189	93	52	34	24	14	2	8	7	2
Porcentaje	59,21	21,00	8,16	5,75	2,83	1,58	1,04	0,73	0,43	0,06	0,24	0,21	0,06

Del mismo modo que sucedió con el uso del subsidio, el coeficiente de reiteración no pondera suficientemente las oportunidades brindadas por el Programa a las empresas. Una microempresa, por ejemplo, podría haber realizado un máximo de 18 cursos (ya que recibía 6 bonos por año independientemente de la cantidad de empleados) y una firma de 20 empleados hasta 60 cursos (un bono por empleado por año).

El coeficiente denominado “aprovechamiento de oportunidades de reiteración” al comparar la cantidad de cursos distintos tomados por cada empresa con la cantidad de bonos de que disponía la misma realiza esa ponderación. En el Gráfico 11.3 se observa que nuevamente son las microempresas las que más han aprovechado las oportunidades brindadas por el Programa en términos de cantidad de cursos contratados.⁹

Gráfico 11.3

Aprovechamiento de oportunidades de reiteración



⁹ Lo ideal sería poder comprobar cuántos empleados se capacitaron reiteradamente en cada empresa pero este dato no estaba disponible en el sistema de información.

Se concluye que:

- *El uso del subsidio y la reiteración de la compra de capacitación son menores a los esperados por los diseñadores y ejecutores del Programa.*
- *El uso del subsidio y la reiteración de compra se relacionan de manera positiva con el tamaño de las firmas (medida por cantidad de empleados).*
- *Las empresas unipersonales y las microempresas habrían aprovechado mejor el SBC (mejores tasas de uso del subsidio y de reiteración).¹⁰*

Los valores arrojados por el estudio pueden significar que las empresas más grandes capacitaron en menor proporción, o que el Programa se autofocalizó en la microempresa, y que las firmas de mayor tamaño compraron capacitación sin utilizar los beneficios del Programa.¹¹

Desde la perspectiva del vínculo entre ejecución y diseño del Programa, los resultados relacionados con la “profundidad” de la intervención hacen necesaria una revisión crítica de los resultados logrados en lo que hace al objetivo de “desarrollar un mercado” sostenible de capacitación.

Los problemas de desfocalización

Dentro de los problemas enfrentados durante la ejecución, se encuentran los intentos de oferentes y demandantes por desfocalizar al Programa mediante desvíos o fraudes, situación que obligó a realizar modificaciones reglamentarias y generó elevados costos operativos. El análisis requiere distinciones conceptuales que permitan comprender las relaciones entre la normativa, las prácticas “desviadas” y sus estrategias de control.

Deben diferenciarse en primer lugar las desfocalizaciones originadas por prácticas “dentro” del reglamento de las que se encuentran “fuera” del mismo (Gráfico 11.4) y pueden considerarse como desvíos.

10 Esa realidad estaría aparentemente en contradicción con diversos estudios (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) y la International Adult Literacy Survey (IALS) que sugieren una correlación positiva entre tamaño de firma y cantidad de horas de capacitación por empleado por año. Los datos internos del SBC no podrían refutar esa conclusión ya que no fueron relevados con similar metodología.

11 Podrían también estar influenciados por el hecho de que la inversión fue sufragada en muchos casos por los propios empleados que, en connivencia con el propietario de las firmas, participó a título personal (abonando el monto que le correspondía a la empresa). Este desvío tendría mayor posibilidad de ocurrencia a menor tamaño de la empresa.

Gráfico 11.4
Desfocalizaciones y Desvíos



Las desfocalizaciones “dentro” del reglamento alteran el espíritu del programa o su objetivo final (errores tipo I expuestos en el capítulo 5) por lo que reclaman una decisión prudencial sobre la adaptación o ajuste del reglamento. Los desvíos, en cambio, constituyen violaciones a las disposiciones del Programa, presentándose diferentes tipologías.

Tipologías de los desvíos

En el marco de las prácticas desviadas o fuera del reglamento, una primera distinción puede realizarse a partir del punto de vista “subjetivo” del transgresor, distinguiendo los desvíos “ingenuos” y los “intencionales”. Los primeros son ocasionados por personas que no entienden la lógica de un subsidio destinado a la actividad productiva y creen, con total buena fe, que el bono puede ser utilizado para financiar la adquisición de cualquier tipo de competencias laborales vinculadas o no a la firma a la que pertenecen (por ejemplo, la compra de cursos que posibiliten acumular capital humano individual de un empleado). Los desvíos intencionales, en cambio, por su naturaleza, pueden incluir prácticas empresariales o individuales más complejas que tienden a generar información espuria con el objetivo de acceder a los beneficios del Programa.

El equipo ejecutor del SBC ha estudiado y elaborado además una tipología de los desvíos, a partir de sus principales modalidades: i) la falta y/o deficiencia en la información sobre el Programa; ii) el incumplimiento del procedimiento; iii) la falsedad u omisión en los datos brindados en los bonos y iv) la falta de pertinencia de los beneficiarios (ver Anexo 11.A).

A título de ejemplo, dentro del tipo iii (“falsedad...”), se destacó –tanto en el ámbito de las instituciones de capacitación (ICAP) como en el de las empresas– la tendencia a presentar información falsa en cuanto al carácter de “empleado” de un solicitante del subsidio o a disminuir el número de dependientes a fin de lo-

grar que la empresa ingresara dentro de la población objetivo del Programa. Entre los desvíos individuales se destacó el intento de sustitución de beneficiarios o el de desempleados que se identifican como empresarios unipersonales del sector servicios. Este último desvío fue posiblemente el más frecuente dada la elevada participación de trabajadores por cuenta propia en las actividades del SBC.

Prácticas como las mencionadas obligaron a realizar acciones de supervisión sobre todo el universo de cursos (en lugar de hacerlo, como estaba previsto, sobre una muestra de los mismos). Determinaron también que el Consejo Consultivo de la Dirección, integrado por gerentes de cámaras empresarias, tuviera que dedicar casi la totalidad del tiempo que le asignaba al Programa a la atención de sanciones y descargos. Por otro lado, la misma situación exigió al equipo de ejecución mantener una actitud de apertura, aprendizaje y actualización permanente de sus reglamentos, ya que los desvíos podían interpretarse como un síntoma de los desajustes existentes entre los supuestos y percepciones de los actores del mercado de la capacitación y aquéllos que orientaron a los diseñadores del SBC. Los ejecutores y las autoridades responsables de la reglamentación fueron quienes de manera prudencial debieron decidir en qué casos la realidad demandaba cambios que merecían ser tenidos en cuenta y en qué medida alteraban la sustancia del Programa (se presenta en el Cuadro II un caso ilustrativo).

Cuadro II

Desfocalización y desvíos. Un caso ilustrativo

Como una muestra de la complejidad y de las consecuencias sobre el Programa de las desfocalizaciones y desvíos se presenta el caso de un oferente que incurrió en la mayoría de las transgresiones posibles.

Se trata de una institución capacitadora que –luego de varios meses de operar con el Programa, durante los cuales tuvo ocasión de verificar en detalle el funcionamiento del mismo– fue apercebida en diversas ocasiones por incumplimiento de los reglamentos. Este hecho debería haber sido suficiente para advertirle que la supervisión era minuciosa, sistemática y estaba alertada sobre las distintas tipologías de desvíos. La institución demostró interés en trabajar de manera intensa con el Programa y formó parte de un grupo de ICAP a las que el personal del SBC asesoró para tratar de crear nuevas oportunidades comerciales. Esta estrategia, que se mantuvo vigente durante varios meses, constituyó un intento de respuesta positiva del Programa frente a los desvíos.

Pese a que ese vínculo de trabajo debió constituir un incentivo, la ICAP, que entre sus negocios se dedicaba a la selección de personal, intentó utilizar el formato de un curso para disimular un proceso de búsqueda de empleados para varias firmas (reduciendo sus costos, con esta maniobra, de manera significativa). Al ser descubierta su operatoria, con las consiguientes sanciones, optó por continuar en el Programa ajustándose a sus reglas pero generando, simultáneamente, otra empresa capacitadora sin antecedentes de sanciones que alertasen al SBC. Transcurridos 30 días desde el inicio de los cursos de esta nueva institución, la supervisión detectó documentación de dudosa veracidad e informó al Consejo Consultivo.

Ante las evidencias que surgían de este caso y otros similares, el Consejo sugirió incrementar la frecuencia de las supervisiones en las instituciones a las que se había apercebido (lo que implica que el control no sólo debía abarcar al universo de los cursos sino que era necesario reiterarlo en un mismo curso en varias ocasiones). El mayor control permitió detectar en la nueva ICAP, sucesivas irregularidades en el uso de los bonos (tales como la utilización de nombres y datos impositivos de empresas que no eran participantes del Programa para inscribir a desempleados), en las planillas de asistencia (en los que figuraban como asistentes beneficiarios que no concurrían efectivamente) e inclusive instrucciones escritas acerca de cómo “burlar los controles”. Como consecuencia de estos descubrimientos, se suspendió a la nueva institución como proveedora del Programa pero sus capacitadores optaron ahora por asociarse con una empresa inscrita que no registraba gran actividad con el Programa, la que también fue sancionada tras reincidir en los desvíos.

No conformes, y advertidos sobre la operación del SBC, los capacitadores intentaron una maniobra más compleja para burlar también al Sistema de Diagnóstico, asociándose a una serie de empresarios a los que se ofrecía diagnóstico y capacitación gratuita, costeadada por el subsidio del Programa, y eludiendo la contraparte mediante la elaboración de una factura por un monto mayor. La colusión entre la empresa capacitadora y las empresas beneficiarias que aceptaron esta operatoria determinó que la maniobra fuera detectada casualmente por el comentario de un empleado de estas firmas (aunque resultó imposible acreditarlo de manera fehaciente). Dado que existía total coincidencia entre ambas entidades ejecutoras acerca de la existencia del desvío (lo que podría ser descrito, desde el punto de vista jurídico, como “semi plena prueba”) y de la casi imposibilidad de

probarlo de manera fehaciente se solicitó una modificación del Reglamento Operativo del Programa que permitiese la separación definitiva como proveedores de las empresas capacitadoras y de sus propietarios cuando existiesen pruebas indirectas recogidas por ambas instituciones ejecutoras. El mecanismo de emisión de facturas espurias que permitían fingir el pago de la contraparte demostró ser de muy difícil detección, ya que beneficiaba a contratante y contratado e implicaba un riesgo impositivo pequeño para el capacitador, que es quien quedaba más expuesto con el ilícito. En conclusión, todo este proceso le llevó al Programa más de un año para su resolución definitiva.

Desde el punto de vista cuantitativo, sobre el total de ICAP que participaron del SBC un 53% fue notificado acerca de incumplimientos de normas del Programa, mientras que un 17% recibió sanciones por desvíos mayores. La cantidad de estas acciones se incrementó en las últimas etapas no sólo proporcionalmente a la colocación de bonos sino al aumento de los controles que permitieron identificar los desvíos. Un estudio de las sanciones indica que éstas se aplicaron a ICAP de diferente institucionalidad, localización geográfica y tipo de público destinatario.

Causas de desvíos y respuestas del Programa

Las severas medidas de control adoptadas por el Programa redujeron los casos de desvíos de ICAP o de beneficiarios a un porcentaje de los bonos que, se estima, podría ser inferior al 10% de los mismos (lo que, atento a que las conductas espurias que fueron sancionadas, podría considerarse un valor “razonable”). Esa estimación no incluye, sin embargo, los casos de colusión que se originan por un acuerdo entre la ICAP y el beneficiario (de muy difícil control y por ende, de más improbable sanción).

Para analizar la emergencia de las desfocalizaciones deben tomarse en consideración tres grandes tipos de demandas que presionaron para producirlos: las originadas por los ingresantes al mercado de trabajo por efecto de tasas de desempleo juvenil cercanas al 35% y por la debilidad del sistema educativo (que no forma en competencias requeridas por el mundo del trabajo); las generadas por quienes están empleados y quieren mantener su puesto adquiriendo nuevas competencias y las originadas por los adultos desempleados.

En lo que hace al primer tipo, existió una gran demanda de los ingresantes al mercado de trabajo, a la que le corresponde una importante oferta, quizás la

más desarrollada en el mercado de la capacitación. Este sector presionaba fuertemente sobre el SBC tratando de aprovechar el subsidio, pese a no ser población objetivo del mismo. Para ingresar como beneficiarios apelaban a recursos espurios con o sin la complicidad de las ICAP (consiguiendo, por ejemplo, que un empresario los declarase como empleados no formales o fingiendo una actividad por cuenta propia). Entre las acciones dolosas inducidas por empresas capacitadoras –oportunamente sancionadas– se detectó la utilización de los datos de una empresa obtenidos a través de “informantes” y la falsificación de la firma del propietario. En algunas ocasiones los desvíos fueron inducidos por los vendedores “a comisión” que tienen las ICAP. En otros casos, la población ha “resignificado” el Programa, entendiéndolo como un mecanismo de subsidio para cualquier tipo de capacitación. Esta “resignificación” se comprende con facilidad si se toma en cuenta que gran parte de la población beneficiaria fue formada en un paradigma en el que las inversiones en capital humano eran de responsabilidad de un tercero (generalmente el Estado) y solicitaba el bono sin percibir que el Programa se orientaba hacia un objetivo diferente que el desarrollo de capital humano general. Se entiende, además, si se toma en cuenta que las oficinas centrales del SBC funcionaban en un ámbito municipal, lo que reforzaba la imagen del Programa como parte de este Estado “benefactor”. Para enfrentar esta forma de desfocalización, el Programa aumentó la profundidad de las entrevistas que realizaban los oficiales de ventanilla –implicando altos costos de transacción a la entrada en el SBC– y supervisó rigurosamente el carácter de empleado o microempresario del beneficiario.

La segunda fuente de desvíos se originó en la demanda de cursos por parte de empleados que deseaban mantener actualizado su capital humano individual. Esas demandas no necesariamente guardaban relación con la competitividad de la firma a que pertenecían los beneficiados y constituían, en consecuencia, un desvío de los fines del Programa. Pese a ello, los empleadores brindaban su “complicidad” para que sus empleados obtuvieran un bono, entendiéndolo como la transferencia de un “beneficio social”. El control de este desvío fue muy complejo y se sospecha que casos de colusión podrían haber escapado a los controles.

La tercera fuente significativa de desvíos se originó en la demanda por parte de los desempleados adultos y fue también elevada. En un contexto con tasas de desempleo promedio del orden de entre el 15% y el 20% –y que ascendió a un 35% para la población de bajo nivel de escolaridad– no resultaba sencillo a las ICAP rechazar a un desempleado como beneficiario. En un porcentaje mayoritario de casos no se trataba de desempleados plenos sino de situaciones “grises” de subempleo, donde se buscaba la capacitación como un mecanismo de poten-

cial generación de ingresos en un área de actividad diferente de aquélla en la que operaban. La posibilidad de controlar esta desfocalización fue más reducida y se agravó cuando algunos capacitadores comenzaron a instruir a los potenciales beneficiarios para desvirtuar los mecanismos de control.

En resumen, el aprendizaje realizado en lo que respecta a estos desvíos se tradujo en una mayor capacitación de los supervisores y en la reglamentación de sanciones escalonadas que comenzaban con el apercibimiento en los casos de desvíos leves y culminaban en la suspensión de quienes habían producido desvíos significativos de naturaleza intencional.

Desde la perspectiva del vínculo entre ejecución y diseño del Programa, surgen algunas lecciones acerca de la focalización y la institucionalidad de los programas, a partir de la constatación de que los actores resignifican los diseños. Este efecto es muy importante si los fundamentos del diseño contradicen sus percepciones y representaciones sobre el rol de la capacitación, del Estado o de las instituciones ejecutoras. El capital social y la cultura de las instituciones y la comunidad en la que se inserta un programa deben tomarse en consideración al escoger los mecanismos de operación.

Incidencia de los gastos indirectos¹²

Se analizará la relación que existe entre los montos que percibieron los beneficiarios y las erogaciones para concretar dicha transferencia de recursos (ver Anexo 11.B).

Si se considera como principio que un sistema es más eficiente cuanto menor es la incidencia de gastos generales con relación a la inversión directa, la primera conclusión es que el impacto de la carga administrativa del SBC representó un porcentaje elevado de la inversión directa en capacitación. Este hecho no sería consecuencia de una ineficiencia interna ya que un “*benchmarking*” realizado por la consultora internacional que asesoró al Programa señaló que el uso del tiempo de los consultores del SBC de Córdoba era similar o mejor que el de otros emprendimientos del mismo tipo.¹³

12 Este análisis fue realizado por Félix Mitnik y César Torres.

13 Deben efectuarse las siguientes salvedades: i) el cálculo se realizó días antes del cierre, por lo que la cifra de colocación total de bonos que se utilizó, que es de 21.011, resulta ligeramente inferior al total esperado al final del Programa (error inferior al 1%); ii) el *benchmarking* no se realizó sobre la base de

El estudio desagregado de los costos administrativos indica que:

a) *La carga administrativa de recursos FOMIN por bono colocado* fue, en promedio, de \$29 para colocar un bono cuyo valor medio fue de \$48. Si se tiene en cuenta la inversión indirecta adicionando las erogaciones en difusión y consultoría externa se encuentra, para toda la vida útil del SBC, que la relación es \$38 de inversión en gastos generales frente a \$48 de valor medio del bono.

b) *La carga administrativa del ejecutor (ADEC) por bono colocado* fue, en promedio, de \$32 frente a un valor medio de \$47 de aporte de los beneficiarios (por cada peso aportado por los empresarios, el ejecutor aportó \$0,68 como apoyo administrativo, sin contar los gastos en publicidad y auditoría).

c) *La evolución de los precios promedio de los cursos de capacitación y del subsidio* a lo largo del tiempo indica que aun en los momentos de máxima colocación, la carga administrativa equivalió, aproximadamente, al 41% de la inversión por beneficiario y por curso.

La existencia de una carga administrativa como la señalada no constituiría un factor de preocupación si la suma del subsidio más los gastos generales se tradujesen en una elevada tasa de retorno de la inversión que las firmas realizan en capacitación. Lamentablemente esto último es tan necesario como complejo de realizar, tanto por la carencia de información contable fiable en la mayor parte de las firmas pequeñas como por el bajo monto de inversión que representa cada bono.

El análisis de los gastos generales indica que antes de intentar una implementación masiva de un programa de bonos de capacitación para pequeñas empresas se deben estudiar con sumo cuidado sus costos administrativos si lo que se quiere es generar un impacto que justifique su implementación.

Desde la perspectiva del vínculo entre ejecución y diseño del Programa, el análisis de la incidencia de gastos administrativos y de supervisión, que fueron mayores que los esperados, indican que un sistema de bonos de capacitación podría no lograr el objetivo de normas y procedimientos más simples que los necesarios para producir un servicio estatal. Dicha condición es indispensable para alcanzar mayor eficiencia relativa.

datos sistemáticos sino sobre un registro de uso del tiempo que efectuaron los consultores de manera individual y sobre la apreciación de la consultora internacional acerca de los mismos. Dado que ese trabajo se efectuó de manera cuidadosa, un análisis basado en registros sistemáticos no arrojaría, muy probablemente, información que invalide la afirmación de una eficiencia similar o mejor que la de otros programas de bonos.

Principales aprendizajes

Un programa con un diseño realizado siguiendo los lineamientos que se describieron al comienzo del capítulo anterior responde –si es coherente– a una serie de supuestos que articulan el diagnóstico de un problema y el diseño de los objetivos, mecanismos y operatorias requeridas para su solución. Desde ese punto de vista, se puede afirmar que el diseño original del SBC fue coherente con la filosofía y las metodologías propias del modelo de desarrollo de mercados de Servicios de Desarrollo Empresarial, al que respondieron sus instrumentos y estrategias iniciales.

A pesar de que este capítulo no recoge los datos de la evaluación de impacto sino del monitoreo del SBC, puede decirse –a juzgar por los datos presentados– que el diseño inicial no previó suficientemente el comportamiento de los actores, ya que de ceñirse estrictamente al mismo, el Programa no habría cumplido con sus metas. Es posible, además, sostener la hipótesis de que en otros contextos urbanos de similares características (en cantidad de población, nivel educativo, “habitus” de compra de capacitación, políticas estatales de subsidio pleno y calidad reducida de un porcentaje significativo de la oferta), los problemas hubieran sido similares. Si bien son los datos de la evaluación los que revelan cuáles de los objetivos originales se cumplieron y permiten determinar si los recursos invertidos se justificaron finalmente por su impacto en las poblaciones atendidas,¹⁴ pueden aproximarse algunas conclusiones sobre la base del análisis de la ejecución.

En primer lugar, debe destacarse la flexibilidad permitida por parte de los donantes y las entidades involucradas, que facilitó la realización de un verdadero aprendizaje que abarcó no sólo aspectos secundarios o formales sino cambios sustanciales que implicaron analizar críticamente los supuestos del diseño. La construcción de una “organización que aprende” a partir de este espacio, se unió en este caso a una serie de políticas de gestión interna que favorecieron la “reflexión estratégica” sobre los distintos niveles de las prácticas en el seno de la organización: político, funcional y operativo. Se incluyen en este comentario la capacitación continua de los consultores, la realización de estudios periódicos sobre los problemas emergentes y el monitoreo permanente de la gestión.

Tal como se anticipó, este proceso de aprendizaje determinó la existencia de distintas etapas en la ejecución del SBC. Si bien algunas de ellas fueron condicionadas por la crisis económica, social e institucional que hiciera eclosión en di-

14 El objetivo de aumentar la “competitividad” de las empresas presenta serios problemas de definición y de evaluación en términos teóricos y en su traducción en medidas de política.

ciembre de 2001, la mayor parte de los aprendizajes se realizaron a partir de la observación y el análisis del comportamiento de los distintos agentes dentro del campo de la capacitación laboral destinada a las micro, pequeñas y medianas empresas.

En el caso del SBC se ha señalado que, en términos estratégicos, se pasó de estrategias pasivas centradas en la función de *facilitador* del mercado mediante mecanismos de información uniformes y de control, hacia estrategias activas que implicaron una intervención mayor en aspectos no previstos por el diseño.

Como fruto de estos cambios, el SBC cumplió satisfactoriamente con sus metas en términos de alcance, superando en más de un 287% la cantidad de empresas que se esperaba atender y en casi en un 15% el número de bonos fijado como meta. Los niveles de satisfacción de la capacitación percibidos por los trabajadores (84% como muy buenos o excelentes) y la eficiencia administrativa del programa señalada por parte de las ICAP, fueron elevados.

La implementación de dichas estrategias y la consecución de las metas fueron posibles a partir de distintos aprendizajes, algunos de los cuales pueden resultar orientadores para el diseño y ejecución de políticas similares, mientras que otros pueden sugerir la necesidad de revisar los supuestos en que se basa este tipo de programas, tal como se indica seguidamente.

En primer lugar, el Programa ha tenido una población objetivo extremadamente heterogénea y dispersa si se tiene en cuenta que fue diseñada como política focalizada. Se ha señalado previamente que las problemáticas de las microempresas no se corresponden con las de las pequeñas y las medianas, y que las empresas del sector no formal distan de comportarse de igual modo que las formales frente a la capacitación y a las políticas públicas. A esto se suma la dispersión geográfica de las empresas, que requiere de una organización ejecutora y una red de "socios" tan extendida como la población a atender. Se han observado también los costos que conlleva la focalización cuando los criterios que la fundamentan presentan dificultades de definición o van en contra de las necesidades de la mayoría de la población. Esto sucedió especialmente con el criterio de atender a trabajadores "en actividad", que generó problemas en los sectores que operan por cuenta propia y creó inconvenientes para su control. La experiencia de ejecución y las estrategias emergentes del SBC señalan que una focalización más eficaz y eficiente debería estar basada en la atención a sectores productivos o segmentos de empresas. Tal estrategia maximizaría la probabilidad de tener una capacitación de calidad (ya que permitiría amortizar costos de diagnóstico, diseño y verificación de las transferencias al ámbito laboral, que no pueden ser absorbidos por una firma aislada). Se debe destacar, incluso, que el

SBC, en definitiva, culminó autofocalizándose en las empresas más pequeñas, ya que más del 80% de las firmas atendidas fueron microempresas.

En segundo lugar, no se hallaron evidencias de que la “necesidad insatisfecha” supuesta por el diseño llevara de manera automática a utilizar el subsidio. Los datos indican un mercado en equilibrio, donde el acceso a la capacitación no está solamente limitado por el capital económico, sino por la realidad y tipología de las empresas, su tecnología física y de gestión, las trayectorias laborales y educacionales de los empresarios y trabajadores y especialmente los “*habitus*” relacionados con la adquisición del capital humano. En este sentido, las evidencias indican que buena parte de las hipótesis señaladas en los capítulos 3, 5 y 8 sobre las causas de este fenómeno serían correctas (aunque excede al Programa ratificarlas científicamente).

En tercer lugar, el paradigma de desarrollo de mercados –tal como se señaló en el capítulo 5– mostró ser un modelo adecuado en términos teóricos, pero que, al menos en el caso de la capacitación, no forma parte ni estructura la totalidad de las prácticas de los distintos agentes. Todos los actores resignifican los mecanismos del Programa y no incorporan de manera pasiva los mensajes que éste les da. Los empresarios no se comportan siempre como inversores racionales, y no sólo por falta de información (lo que en este caso es especialmente importante por los problemas de evaluación de la transferencia y del retorno de la inversión) sino por una serie de disposiciones culturales que ven en la capacitación un gasto, o bien una obligación del Estado. Los trabajadores no eligen la capacitación de manera racional: rara vez parecen ver con claridad cuándo la capacitación es específica y cuándo es general¹⁵ y por tanto quién debe correr con sus costos– y difícilmente encuentren toda la información necesaria en el precio. Todo indica que la confianza en los capacitadores y las recomendaciones de terceros son más determinantes que la información neutra que brinda un precio en una lista de oferentes. Tampoco las ICAP se comportan como empresas de mercado emprendedoras sino que, según su tipología, sus lógicas institucionales y sus trayectorias, se guían por una racionalidad que resulta “razonable” y coherente pero que no es siempre “racional” desde el punto de vista económico. Estas realidades llevan en su conjunto a reforzar la selección adversa, asociada a baja calidad.

En cuarto lugar, la tracción por la demanda merece también ser puesta en discusión si se quiere diseñar programas que aumenten la calidad de la capacitación. La experiencia ha mostrado en este caso que el subsidio no es suficiente para elevar la calidad de los oferentes y fortalecerlos como “empresas comercia-

| 15 Problema que se maximiza debido a que, en la realidad, pocas veces se presentan de manera separada.

les". En este mismo ítem puede incluirse la impresión de que los demandantes no llegan totalmente a "hacer suyo" el bono y percibir que realmente tienen el "poder" que se supone que adquieren en el momento de recibirlo (necesario para que exista verdadera "libertad de elección", como se expuso en los capítulos 2 y 3). Todo indicaría que el bono funciona como "un mecanismo de descuento" ofrecido por las ICAP, que son quienes en realidad ejercen la tracción sobre la demanda, resultado que se condice con el de otros programas como el de Ecuador, donde se ha constatado que más del 90% de los bonos se colocaron en las instituciones capacitadoras (GAMA, 2001).

En quinto lugar, debe mencionarse que las empresas no se organizan como ciertos modelos suponen. Esta realidad, constatada tanto por el SBC como por el Sistema de Diagnóstico de Capital Humano (SIDCAP), se observó al comprobar que no existe un modelo "ideal" de hacer las cosas, y que debe tenerse en cuenta no sólo el tamaño sino la estructura de la empresa, su historia y sus aspectos culturales y el entorno en el cual cada empresa construye su ventaja competitiva. Como se señaló en el capítulo 8, existen distintas tipologías de empresas, las que requieren de intervenciones formativas diferentes. Esto incluye tener en cuenta el valor del conocimiento tácito y el rol que en las organizaciones pequeñas tienen los dueños-gerentes, aspectos que un diseño estandarizado de cursos como el financiado por el SBC subestimó.

Frente a esta realidad no es posible utilizar mecanismos homogéneos o que depositen toda su factibilidad en modelos de decisión racional. Es por esto que los instrumentos centrales sufrieron diferentes reformas, como el mismo bono de capacitación que hubo de flexibilizar sus valores y cantidades fijas y pasar a un modelo de "costos compartidos".

La gestación de políticas y de instrumentos de este tipo, implica considerar también aspectos vinculados al capital social: la fortaleza de las instituciones, la confianza entre los distintos agentes, y en particular, la legitimidad de las organizaciones ejecutoras frente a los beneficiarios.¹⁶ Las políticas no solamente se legitiman ante los actores sociales por su eficiencia, sino también por lo que las instituciones ejecutoras representan a los ojos de la sociedad. Este hecho es más evidente cuando dichas políticas se inscriben en un medio caracterizado por fuertes demandas colectivas como sucedió en Argentina, con altas tasas de desempleo y subempleo, durante todo el período de ejecución. No se deberían subestimar los riesgos generados por elementos como los mencionados, que influyen en las resignificaciones de las acciones previstas, en las estrategias de resistencia

| 16 Uno de los temas al que el informe final de evaluación del Programa dedica mayor énfasis.

frente a sus mecanismos y en las prácticas fraudulentas. Las consecuencias son una mayor complejidad de la ejecución y un incremento de las erogaciones en tareas de control que, como se ha visto en el caso del SBC, aun extremando las medidas, tienen dificultades para detectar los desvíos si los agentes se ponen de acuerdo para burlar las normas.

Finalmente, el punto anterior lleva a una reflexión sobre la necesidad de que existan “estrategias de salida” y de que se estudie de manera exhaustiva lo que se denomina habitualmente como “sostenibilidad”. Amén de que debe considerarse cuidadosamente la “sostenibilidad de los efectos sobre el mercado” (para lo cual no sólo hay que repensar la cobertura de estos programas sino el modo en el que se podrían evaluar dichos efectos), es necesario considerar la sostenibilidad institucional, o dicho de otro modo, la forma en la que se espera que todos estos aprendizajes sean conservados y aprovechados en la misma o en otras políticas alternativas. Estrechamente ligada a la fortaleza de las instituciones y a la existencia de políticas de largo plazo, difícilmente pueda existir sostenibilidad si los programas, sus aprendizajes explícitos y objetivados (informes, tecnologías y desarrollos) y tácitos (incorporados por sus recursos humanos pero que no se han explicitado) desaparecen junto con el programa piloto. Como señalan E. Román y J. Alberti (2004) en su informe final del Programa, constituyen, en tal caso, “experiencias interesantes pero muy poco relevantes en términos de políticas públicas” locales.

Desde la perspectiva del vínculo entre ejecución y diseño del Programa, el modelo de desarrollo de mercados de Servicios de Desarrollo Empresarial presentó, al ser aplicado al caso de la capacitación, dificultades que pueden atribuirse a una demanda poco informada, a razones intrínsecas al tamaño de las firmas, a costos de oportunidad muy elevados y –probablemente– mayores que el del curso, al tiempo requerido para lograr que la demanda se adapte a un mecanismo de bonos y a la carencia de sistemas de control de calidad de la oferta.

ANEXO 11.A

Tipología de desfocalizaciones y desvíos

En este anexo se realizará una breve descripción de los tipos de desvíos más frecuentes en el Sistema de Bonos de Capacitación y de los modos en que se actuó en las diferentes instancias en que se expresaron. Creemos que, aunque descriptiva, la tipología que se presenta puede ser de utilidad para quienes deben enfrentar el control de programas semejantes al que se analiza y para aquellos que diseñan sus mecanismos de intervención.

La tipología construida – que puede no ser exhaustiva - incluye los siguientes desvíos: i) falta y/o deficiencia en la información sobre el Programa; ii) incumplimiento del procedimiento; iii) falsedad u omisión en los datos brindados en los bonos; y iv) falta de pertinencia de los beneficiarios.

✓ **Falta y/o deficiencia en la información sobre el Programa**

Este desvío consiste en la omisión de información del Programa por parte de los capacitadores, quienes ofrecen sus cursos a las empresas como “descuento” o “subsidio” sin mencionar al Programa, la existencia de otros capacitadores y de otros cursos donde pueden utilizarse los bonos. En algunos casos las omisiones han llegado a la evasión de la contraparte de la empresa en situaciones donde las ICAP ofrecen los cursos a un precio equivalente al valor del bono. Como consecuencia, las empresas desconocen la totalidad de la oferta de capacitación y no pueden elegir entre diferentes alternativas existentes, lo cual se estima incidirá luego en la escasa repetición de las acciones de capacitación. A esto se agrega el desconocimiento de otros servicios que ofrece el Programa y las instituciones ejecutoras, perdiendo así la ocasión de fortalecer su legitimidad. El tipo de desfocalización vinculado con la carencia de información pone en evidencia la dificultad para generar prácticas ajustadas al modelo de mercado que subyace en el Programa y conspira contra su objetivo de promover un “cambio cultural” donde las empresas tomen capacitación convencidas de que *contribuye con la competitividad* y la consideren como una *inversión*.

✓ **Incumplimiento del Procedimiento**

Dentro de este tipo de desvío, que en general engloba distintas acciones contra el procedimiento administrativo, se incluyen prácticas como omisiones de datos necesarios para realizar las supervisiones (horarios, domicilios, etc.), modificaciones en el desarrollo de los cursos sin aviso al Programa, anomalías en la firma de las planillas de asistencia de los cursos, anomalías o falta de documentación en la presentación de los rescates, entre otras. Como consecuencia de estos desvíos, las ICAP descubiertas se hacen pasibles de diferentes sanciones, entre las que se incluye no cobrar el valor de los bonos. Esto repercute también sobre las empresas a las cuales las ICAP pueden trasladar las consecuencias de la sanción. Durante la ejecución del SBC al menos 16 ICAP fueron identificadas en prácticas contrarias a la normativa. En la mayor parte de los casos, la lista coincide con las que han generado desvíos del tipo anterior e incluyen instituciones de capacitación de antigüedad y prestigio en el mercado.

✓ **Falsedad u omisión en los datos brindados en los bonos**

Se incluyen en este tipo aquellas prácticas que implican falsedad u omisiones importantes en los datos requeridos por el Programa. Entre los datos falseados se identificaron la incorporación como empleados de personas que no tenían relación de dependencia, llegando a crear datos e incluso falsificar firmas de empresarios; la falsificación de datos de empresas no formales para que obtengan el beneficio correspondiente a empresas formales; la adulteración de los datos declarados por el empresario a posteriori de su firma; el retiro de bonos en nombre de empresas que nunca lo solicitaron, a partir de la falsificación de sus datos; la modificación del número de empleados de la empresa con el fin de acceder al beneficio o de maximizarlo. En el primer caso, tuvo lugar en empresas mayores a 20 empleados y en el segundo en microempresas, tanto para acceder a bonos de mayor valor como para aumentar el cupo de bonos disponible. Este tipo de desvíos es generado tanto por las ICAP como por las empresas.

Las consecuencias negativas de estas prácticas se extendieron a todos los involucrados en el Programa. Por un lado, las empresas se vieron perjudicadas perdiendo el cupo de bonos anual que les correspondía y quedando identificadas públicamente como infractoras. A las ICAP se les aplicaron distintos tipos de sanciones que incluyeron el no cobro del bono. Pero también el Programa y sus instituciones ejecutoras se vieron perjudicados. Por un lado, se generó desconfianza en los empresarios, quienes pusieron en duda la confidencialidad de los datos que brindaban al Programa y al capacitador aumentando los temores de “persecuciones fiscales”. Por otro lado, aumentó la dificultad para el control y sus costos: los oficiales del Programa se vieron obligados a ejercer una supervisión que no fuera intimidante pero que a su tiempo fuera justa y permitiera verificar los datos; las numerosas acciones de investigación de desviaciones consumieron mucho tiempo del personal del Programa, entorpeciendo el normal desarrollo de las actividades y perjudicando a quienes actuaban correctamente.

✓ **Falta de pertinencia de los beneficiarios**

Este desvío consistió en la inclusión en los cursos de personas que se desempeñaban en un puesto que no tenía relación directa justificable con la temática de la capacitación. Más sutil quizás que los anteriores, pudo generarse por desinformación o por ausencia de control por parte de empresarios y de ICAP. En cualquier caso, si esas prácticas eran descubiertas por los supervisores se retiraba el beneficio del bono generando situaciones conflictivas tanto para el participante como para la ICAP.

ANEXO 11.B

Análisis de la incidencia de gastos indirectos

A fin de analizar la incidencia en el Sistema de Bonos de Capacitación de los gastos indirectos por bono se ha evaluado:

a) La carga administrativa que, por cada bono colocado, se ha originado a fin de realizar todas las operaciones necesarias para ejecutar el Programa. En este cálculo no se han incluido, como carga administrativa, las erogaciones en difusión ni la consultoría externa. Este dato permite deducir, para los fondos de la donación, cuál ha sido a lo largo del tiempo la magnitud de los gastos generales en relación al subsidio. Adicionalmente se analizará la inversión indirecta entendida como la carga administrativa del ítem anterior sumada a las erogaciones en difusión y consultoría externa.

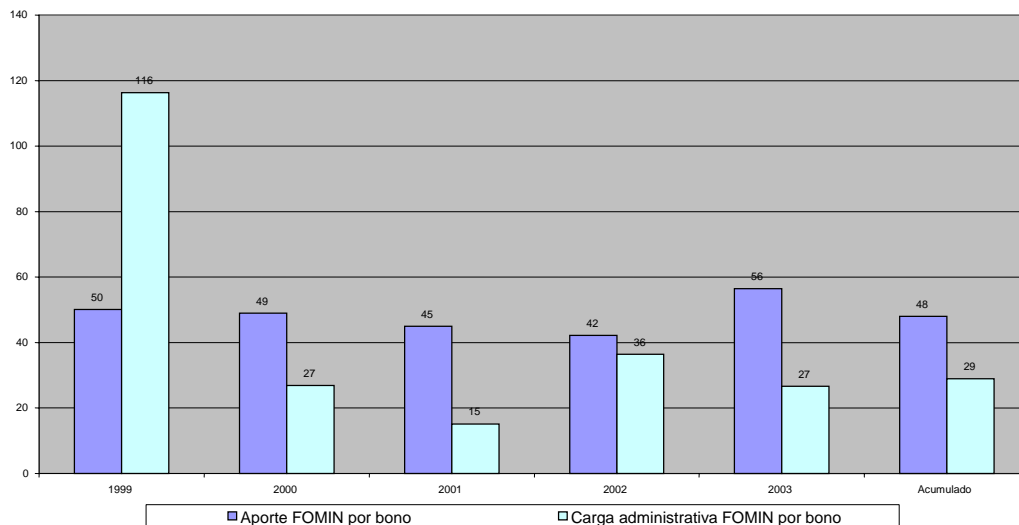
b) El mismo análisis indicado en el punto a) para el aporte empresario en relación al aporte de apoyo administrativo efectuado por el ejecutor. Adicionalmente se realizará el mismo análisis incluyendo la difusión y consultoría externa.

c) La evolución de los precios promedio de los cursos de capacitación y del subsidio a lo largo del tiempo.

Carga administrativa de recursos FOMIN por bono colocado

El siguiente gráfico ilustra la evolución de los montos transferidos a los beneficiarios, dados por la primera de las columnas correspondiente a cada año, frente a los gastos administrativos necesarios para poder transferir dichos recursos a sus destinatarios. En ambos casos se consideran exclusivamente los recursos aportados por el FOMIN.

Aporte y carga administrativa FOMIN por bono



Se observa que

a) Durante el primer año de operación del Programa se erogaron \$116 para colocar un bono de \$50. Para interpretar estos valores debe tenerse en cuenta que la inversión administrativa constituye un costo fijo en relación a la cantidad de bonos colocados durante el año. Dicha colocación fue inicialmente reducida, lo que no debe sorprender ya que, salvo inversiones muy significativas en difusión, la penetración en el mercado de este tipo de programas es lenta. Se debe sumar además la menor eficiencia asociada al período de inducción del personal. En dicho período, la excesiva carga administrativa se explica también por el hecho de que los esfuerzos del personal estuvieron concentrados en poner en marcha el sistema y en difundirlo con un impacto reducido en lo que hace a la colocación.

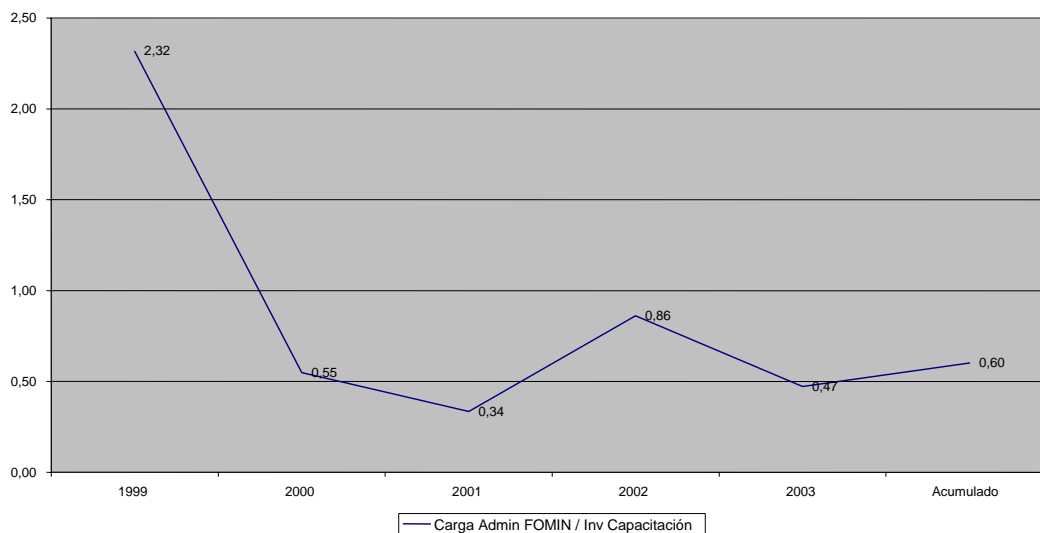
b) En el tercer año de operación el Programa alcanza su mayor eficiencia en términos de la relación entre inversión directa, que fue de \$45 por bono frente a una carga administrativa unitaria de \$15. Es interesante señalar que, a esta altura, el Programa estaba al límite de su capacidad operativa por lo que cualquier incremento en la colocación hubiese determinado un aumento en gastos generales.

c) La situación desmejora notablemente en el año 2002, ya que la colocación disminuye un 61% como consecuencia de la crisis de Argentina de fines de 2001. Mejora en el 2003 como consecuencia de una pequeña reactivación de la economía.

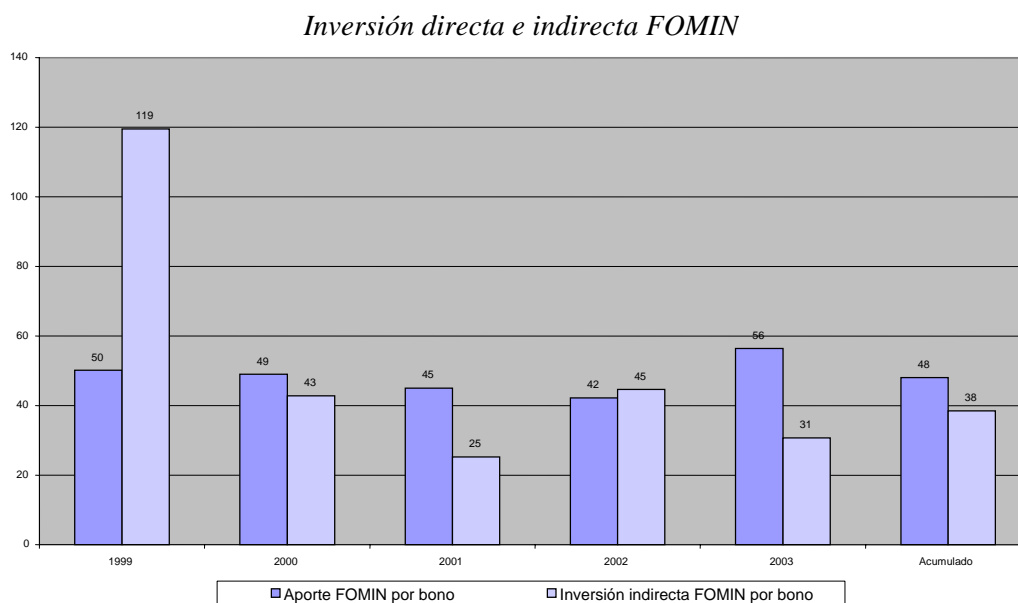
d) En promedio, el Programa erogó \$29 para colocar un bono cuyo valor promedio fue de \$48. Si se eliminase el primer año de la serie la relación sería \$24 a \$48.

Desde un punto de vista porcentual la situación queda descripta por el siguiente gráfico:

Carga Admin. FOMIN / Inv. Capacitación



Si se adiciona a la carga administrativa hasta aquí considerada las erogaciones en difusión y consultoría externa el gráfico que se obtiene es el siguiente:

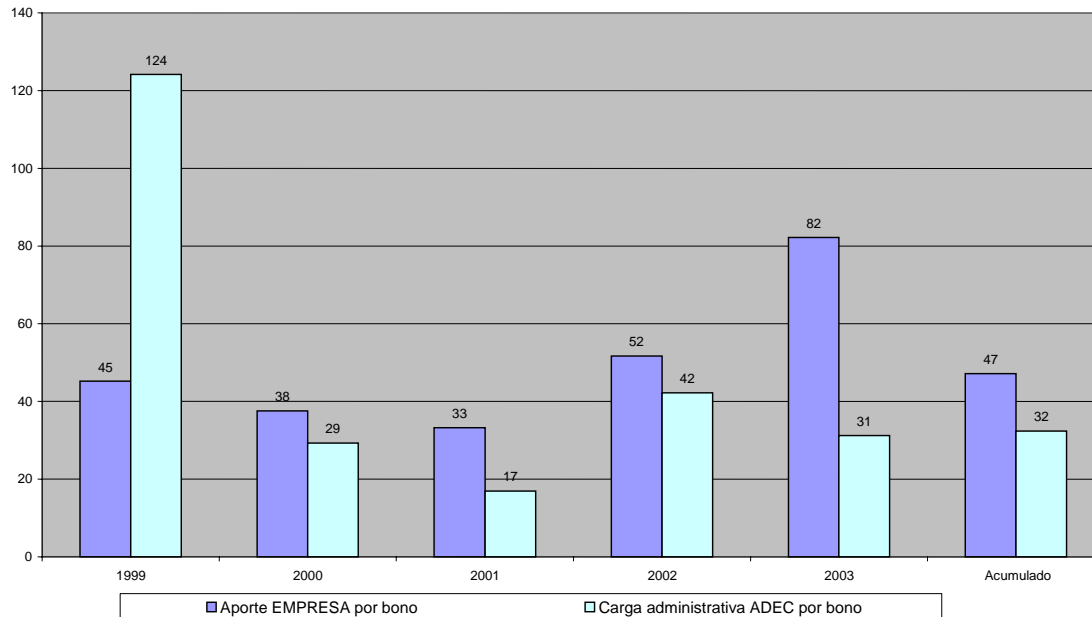


Dado que el valor promedio del bono a ser considerado es el mismo, las relaciones planteadas desmejoran. Se encuentra, para toda la vida útil del Programa, que la relación es \$38 de inversión en gastos generales frente a los \$48 de valor del bono.

Carga administrativa del ejecutor por bono colocado

En el siguiente gráfico se presenta la evolución de los montos aportados por los beneficiarios, dados por la primera de las columnas correspondiente a cada año frente a los gastos administrativos aportados por el ejecutor y que fue necesario erogar localmente.

Aporte empresario y carga administrativa ADEC



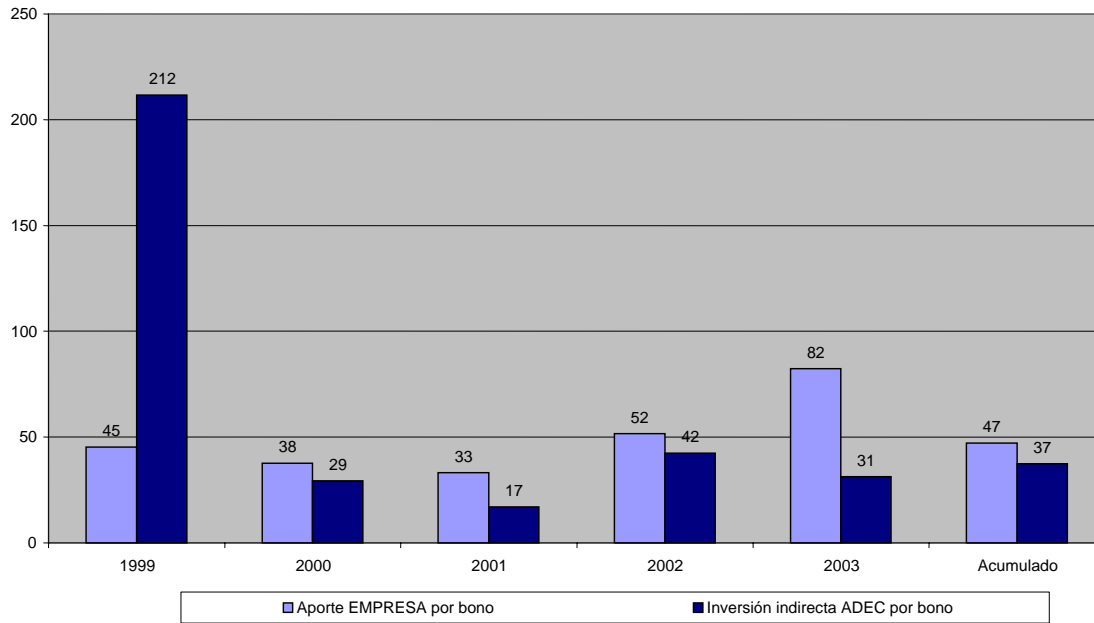
Se observa que:

- Durante el primer año de operación del Programa se erogaron \$124 para obtener un aporte empresario de \$45. Valen las consideraciones efectuadas en el apartado a) y b) del punto anterior.
- En el tercer año de operación el Programa alcanza su mayor eficiencia en términos de la relación entre el aporte empresario, que fue, en promedio, de \$33 por cada asistente a un curso frente a una carga administrativa unitaria de \$17.
- En promedio, el ejecutor erogó \$32 para obtener un aporte empresario por bono cuyo valor promedio fue de \$47. Si, por las razones señaladas en el apartado anterior, se eliminase el primer año de la serie la relación sería \$27 a \$47.

Desde un punto de vista porcentual, en promedio, por cada peso aportado por los empresarios el ejecutor aportó \$0,68 como apoyo administrativo.

Si se adiciona a la carga administrativa hasta aquí considerada las erogaciones en difusión y consultoría externa el gráfico que se obtiene es el siguiente:

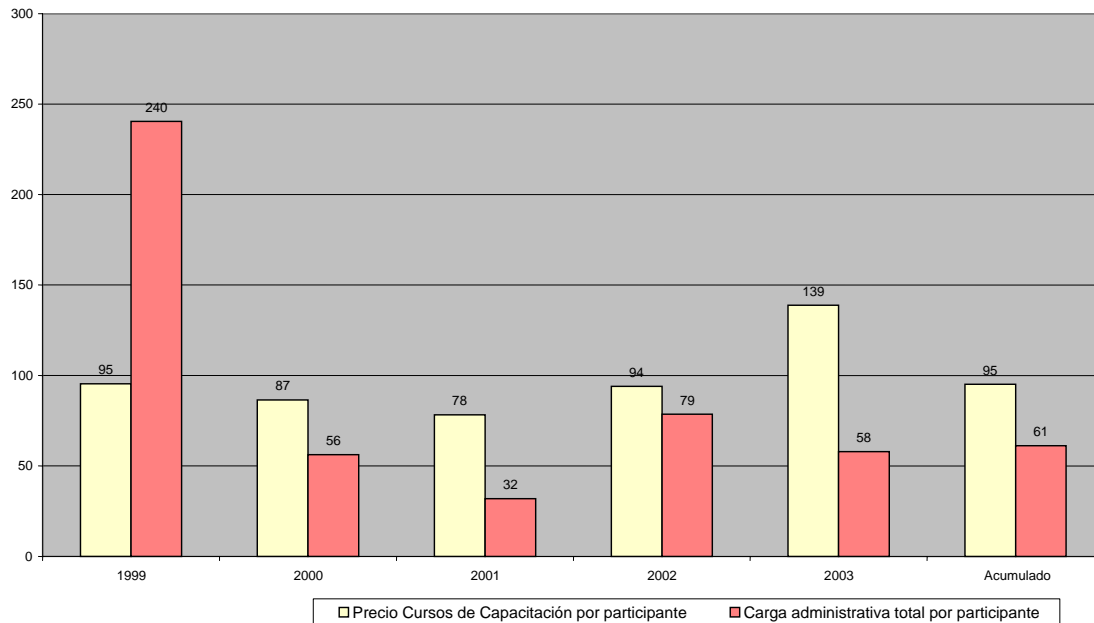
Inversión indirecta ADEC / Aporte empresario para bonos



La evolución del precio de los cursos y de la carga administrativa total

El siguiente gráfico ilustra la evolución de los precios promedio de los cursos y de la carga administrativa total (sin considerar la consultoría externa ni la inversión en publicidad).

Precio y carga administrativa por participante



Del análisis del gráfico anterior surge que, aún en los momentos de máxima colocación, la carga administrativa equivale, aproximadamente, al 41% de la inversión por beneficiario y por curso. Si se sumase la consultoría y la difusión el porcentaje aumenta.

Conclusiones

Los valores expuestos obligan a reflexionar seriamente acerca de la relación entre el monto transferido al beneficiario de manera directa y los costos indirectos de transferir un subsidio, de manera individual, a empresas muy pequeñas. Constituyen temas a indagar si se puede lograr una minimización de la incidencia de los gastos generales trabajando con grupos asociativos y con sectores dinámicos y si la carga administrativa no disminuye utilizando mecanismos de “costos compartidos”.

Es de señalar también que la existencia de una carga administrativa como la señalada no constituiría un factor de preocupación si la suma del subsidio más los gastos generales se tradujesen en una elevada tasa de retorno de la inversión que las firmas realizan en capacitación.

Para estudiar la inversión total deberían adicionarse: i) la erogación efectuada por el beneficiario; ii) el subsidio; iii) los gastos indirectos efectuados con recursos FOMIN y por la contraparte; iv) los costos de transacción de los beneficiarios (facturación perdida por asistir a un curso, erogaciones directas para el traslado y tiempo destinado a la compra de la capacitación).

Estos costos se deberían comparar, en teoría, con el incremento de utilidad de la organización como consecuencia de la inversión. El cálculo es extremadamente difícil de realizar en unidades económicas muy pequeñas, ya que muchas de ellas carecen de registros contables sistemáticos u ordenados por lo que la incertidumbre en la calidad de la evaluación es muy grande. Por otra parte, la inversión realizada es tan pequeña que su monto es, probablemente, inferior al error que introduce la inconsistencia de los datos que pueden suministrar las firmas.

Aún en el caso ideal de una unidad productiva con registros actualizados y acordes al mejor estado del arte contable, el monto de la inversión (un promedio de 100 dólares por firma) es tan pequeño que el impacto en términos de tasa sería, frente al movimiento económico de la mayoría de las firmas atendidas por el programa, marginal (con la excepción de las no formales que deben ser analizadas de manera separada).

La apreciación anterior sólo dejaría de ser correcta si la capacitación, pese a su pequeño costo, permitiese levantar una restricción que traba totalmente el desarrollo de la empresa. En ese caso el valor de dicha tasa tendería a infinito y cualquier cálculo de tasa de retorno se vuelve irrelevante. En esas condiciones se encuentran cursos de actualización tecnológica que, de no ser realizados, dejan al individuo fuera del mercado al que sirven (habitual, por ejemplo, en el caso de los mecánicos de autos modernos). Debe alertarse sin embargo que, en esta circunstancia, un subsidio es innecesario ya que el individuo no tiene otra alternativa que realizar la inversión si desea mantenerse activo laboralmente.

Dejando a un lado el análisis conceptual e ingresando a un análisis de naturaleza práctica puede señalarse que constituye una evidencia de lo reducido de la rentabilidad la existencia de una baja repetición en el uso del subsidio por parte de las empresas. Este hecho, sumado a gastos generales que, frente a otros programas de capacitación, podrían ser muy elevados, obliga - antes de intentar una implementación masiva de un programa de bonos de capacitación para pequeñas empresas - a reflexionar con todo cuidado acerca de las condiciones que deben cumplirse para obtener un impacto que justifique priorizar un subsidio en esta área cuando existen tan diversas y urgentes demandas en lo que hace a una distribución equitativa del capital humano.