

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.