

PROJECT EVALUATION SUMMARY (PES) - PART I Symbol 11447

1. PROJECT TITLE  URBAN EMPLOYMENT AND COMMUNITY IMPROVEMENT	2. PROJECT NUMBER 515-0130	3. MISSION/AID/W OFFICE USAID/Costa Rica
	4. EVALUATION NUMBER (Enter the number maintained by the reporting unit e.g., Country or AID/W Administrative Code, Fiscal Year, Serial No. beginning with No. 1 each FY) <u>2-85</u>	
<input checked="" type="checkbox"/> REGULAR EVALUATION <input type="checkbox"/> SPECIAL EVALUATION		

5. KEY PROJECT IMPLEMENTATION DATES			6. ESTIMATED PROJECT FUNDING		7. PERIOD COVERED BY EVALUATION	
A. First PRO-AG or Equivalent FY <u>78</u>	B. Final Obligation Expected FY <u>78</u>	C. Final Input Delivery FY _____	A. Total \$ <u>16.9 million</u>		From (month/yr.) <u>August 1978</u>	To (month/yr.) <u>September 1984</u>
			B. U.S. \$ <u>5.5 million</u>		Date of Evaluation Review	
			<u>\$11.4 million</u> HG			

8. ACTION DECISIONS APPROVED BY MISSION OR AID/W OFFICE DIRECTOR

A. List decisions and/or unresolved issues; cite those items needing further study. (NOTE: Mission decisions which anticipate AID/W or regional office action should specify type of document, e.g., airgram, SPAR, PIO, which will present detailed request.)	B. NAME OF OFFICER RESPONSIBLE FOR ACTION	C. DATE ACTION TO BE COMPLETED
NONE		

9. INVENTORY OF DOCUMENTS TO BE REVISED PER ABOVE DECISIONS			10. ALTERNATIVE DECISIONS ON FUTURE OF PROJECT		
<input checked="" type="checkbox"/> Project Paper	<input type="checkbox"/> Implementation Plan e.g., CPI Network	<input type="checkbox"/> Other (Specify) _____	A. <input type="checkbox"/> Continue Project Without Change		
<input type="checkbox"/> Financial Plan	<input type="checkbox"/> PIO/T	_____	B. <input type="checkbox"/> Change Project Design and/or		
<input checked="" type="checkbox"/> Logical Framework	<input type="checkbox"/> PIO/C	<input type="checkbox"/> Other (Specify) _____	<input type="checkbox"/> Change Implementation Plan		
<input checked="" type="checkbox"/> Project Agreement	<input type="checkbox"/> PIO/P	_____	C. <input type="checkbox"/> Discontinue Project		

11. PROJECT OFFICER AND HOST COUNTRY OR OTHER RANKING PARTICIPANTS AS APPROPRIATE (Names and Titles)		12. Mission/AID/W Office Director Approval	
Drafted by: PRD:AFarrar <i>AF</i>		Signature <i>Richard Archi</i>	
CLEARANCES: GDD:FRuiz <i>FR</i>		Typed Name	
GDD:TMcKee <i>TM</i>		Richard Archi	
PRD:HDiezdeMedina <i>HM</i>		Date	
PPDE:KKelly <i>KK</i>		11/5/85	
DDIR:RARCHI _____			

### 13. SUMMARY

NOTE: Project 515-0130 Urban Employment and Community Improvement involved three components: 1) Employment and Productivity; 2) Shelter and Infrastructure; and 3) Planning, Policy and Program Coordination. This report covers only Employment and Productivity, and thus the statements made concerning the project goal, purpose, and objectives are in reference to this component and not to the other two components.

The project did not completely fulfill its goal or purpose, due primarily to the unforeseen difficulty of institutionalizing a coordinated approach to dealing with the urban poor, and to the budget constraints put upon government agencies because of the economic crisis. The design of the project was based on invalid assumptions about inter-agency cooperation, and thus a considerable amount of time was spent attempting to resolve conflicts and bureaucratic delays which slowed down project implementation.

The employment component was designed to increase the supply of labor through the identification, training, and placement of under- and unemployed members of the target population, as well as to increase the demand for labor through the support and stimulation of small productive units.

The programs designed to increase and improve the quality of the labor supply were only partially successful. The final number of persons trained and placed in jobs was well below the project goal, and in addition, many of the participants were not members of the target population. The public workshop program was a success since it served that population more directly. The small business program essentially achieved its objectives and had a positive impact on the economy. It created jobs, helped to maintain and to allow small businesses to expand, and supported the national banking system's efforts in that sector.

### 14. EVALUATION METHODOLOGY

This evaluation was carried out during the month of June, 1984, at which time five months had passed since completion of the project. The principal objective of this final evaluation was to measure the impact of various subcomponents of the project on the target population. These subcomponents were a) job placement and training; and b) technical assistance, credit lines, and training for small urban businesses.

Research for the evaluation was carried out through document and file review, field surveys, and interviews with officials from various government agencies as well as with owners of small businesses and members of the target population. The evaluator mentions that he was under a significant time

constraint, which restricted to some extent the breadth of the field surveys and the depth of the evaluation. In some cases it was not possible to derive numerical results because of the lack of sufficient information. Certain statistical information was not available due to the complexity of the programs and to the lack of a clear distinction in various cases between activities funded by the project and the regular activities of the implementing agency.

#### EXTERNAL FACTORS

The unprecedented and unexpected deterioration of the Costa Rican economy during the period 1979-1982 was a major factor influencing the implementation of the project. During 1981, annual inflation rose to over 100%, GDP declined by 2.3%, and unemployment increased, while the public sector deficit as a percentage of GDP reached a high of 14.3% in 1983. Real wages declined sharply in 1981 and 1982, and were only at 74% of the 1979 level in 1983.

One effect of the economic crisis on the project was to limit the capacity of various government agencies to expand their programs or to create new ones, even with additional project funds. In several cases the budget of the agency was reduced due to the government's austerity program at precisely the same time that loan funds were being made available for project activities, with the result that the new funds were simply absorbed by the institution and used to maintain existing programs. This occurred with the National Employment Service (DNE), the National Training Institute (INA), and DGATPIA.

A second effect was to cause a rise in overall unemployment, and therefore to make it even more difficult for the employment programs of the project to reach their goals. The Ministry of Labor's statistics indicate that it was literally impossible to place persons looking for their first job given the constricted job market.

The small business credit program may have functioned better because of the crisis, since the demand for credit increased. The evaluator indicates, however, that the project funds were not sufficient to completely satisfy the demand for credit.

The following initial assumptions of the project were proved invalid for the implementation period.

1. The general state of the economy will not deteriorate.  
Discussed earlier.
2. The quality of government agency services will not deteriorate.  
Due to the large public sector deficit, budget levels and agency services were cut back.
3. The market for export products will remain strong.  
The drop in the terms of trade in the late 70s caused great instability in the export market, but the project was not affected to any significant extent since the small businesses involved in the project were primarily oriented to the domestic market. (93% of the firms which received loans did not export at all.)

4. The urban poor will be willing and able to participate in varied aspects of the programs such as the employment service.

The response of the urban poor to the employment service was high, but as the result of complicated procedures and transfers from one to another, a large percentage of the initial applicants dropped out. This happened with the training program, in which first the Social Welfare Institute (IMAS) or the Detection Units sought out candidates with job placement. The structure of the programs should have taken into account the need to minimize the shifting of candidates from one institution to the other, especially given the low level of motivation of these particular candidates.

#### 16. INPUTS

The inputs for the project were provided without significant problems. The lack of vehicles for the Small Industry Unit of the Ministry of Economy noted in the first project evaluation was taken care of satisfactorily after submission of the evaluation.

#### 17. OUTPUTS

##### A. EMPLOYMENT

The original Logical Framework included the objective of placing 8,000 unemployed and under-employed urban poor in jobs. In the Project Implementation Letter No. 28 dated November 18, 1984, the objective was changed to eliminate the use of specific numbers of workers to be employed by the end of the project.

1. 2,000 persons placed by the Placement Service of the Ministry of Labor:

At the beginning of the project, the placement of workers specifically under the project was separated from the regular placement carried out by the Ministry of Labor. In 1982, however, the two programs were combined and from that point on, there are no numbers available which show the number of persons placed who were specifically connected to the project.

From 1979 through 1981, DNE placed a total of 6,892 persons in jobs, of which 6,388 corresponded to the regular program and 504 to the project. The persons placed with the project thus represented 7% of the total number placed. If this percentage indicated in the initial period is taken as a general guide for the rest of the project period, then approximately 649 persons were placed with project funds, which is 7% of the 9,270 persons placed in jobs by the DNE from 1979 to 1983.

The project had no effect on the number of handicapped persons

attended by DNE, since project funds were used to maintain programs already existing.

2. 3,000 persons trained by the National Training Institute (INA):

The INA informed the evaluator it gave a total of 183 courses during the four years of the project. 2,677 people registered for the courses and of those, 1,937 graduated.

The evaluator stated that he was not able to determine how the INA decided which of its courses corresponded to the project and what criteria was used. Only 17% of the graduates of the project courses had been referred to the INA through the project coordination system. 54% of the courses were given in the last year of the project, and in that year some courses were included in fields which had little to do with the original target population or the objectives of the project (commerce, agriculture, tourism), although they were related to the needs of the amplified target population.

3. 3,000 persons trained on the job:

The Ministry of Labor committed itself in the project to expand its apprenticeship program, in which the Ministry approves less than minimum wage employment contracts for semi-skilled persons for periods of up to one year, after which the person is offered a full-time position paying at least minimum wage.

The Ministry did not expand its own programs significantly nor did it create a new program, and thus the evaluator gave no figures for the program results.

4. Public Workshops:

The Public Workshop program of the INA was not included in the original project. In 1981, the loan was modified to train unemployed persons, retired persons, housewives, and handicapped persons to increase the income level of their households through participation in public workshops.

With methods of practical training, people have been trained in sewing, tailoring, and woodworking. The workshops affect the income of the family by reducing the expense for clothes and furniture. The project initially did not generate income for the family directly, but rather reduced household costs. More recently, participants have begun to sell various items produced at the workshops such as clothing and furniture. The workshops also train people to work in cooperatives and for small individual production units.

Thus far the workshops have functioned well and have directly served the project's target population. Approximately three of every four persons who use the workshops earn less than £7,000 per month. The total number of persons involved as of September 1984 was 2,437.

✓

## B. PRODUCTIVITY

### 1. 970 small industries receiving credit and technical assistance:

This program was very successful. After 1981, reforms were carried out which allowed the banks of the national system to extend credit without going through the Small Industry agency of the Ministry of Economy (DGATPIA).

In the period 1979-1983, 1,564 loans were recommended by DGATPIA to the national banking system and of these 963 were approved, to make a total value of ₪48,469,642. Thus the number of loans that had been originally programmed with DGATPIA were given out, but for a lesser amount per loan than planned.

The total number of loans extended from 1980 to 1983 including those that were not recommended by DGATPIA was 2,420 for a total of ₪186,852,000. The average loan amount rose substantially over the three-year period, from ₪39,500 in 1980 to ₪101,240 in 1983.

The close relationship between credit, technical assistance, and training never took place. The evaluator concluded that this was due to poor design, since the project never defined exactly how the coordination between the different subcomponents should have taken place. Only 1.7% of the funds for the small business component was allocated to technical assistance and follow-up on the loans. 35 feasibility studies and 25 brochures were planned, 45 feasibility studies were completed but no brochures were prepared.

Payment of the loans may prove to be a problem since many businesses (39%) were behind on their payments during the project implementation period.

### 2. 3,500 jobs created in small-scale industries:

Reforms made in 1981 changed this objective from 3,500 to 1,550 new jobs. Limited field studies indicated an average of .7 new jobs per firm receiving a loan. The number of new jobs created by the project is thus estimated at between 1,573 and 1,694, since there were a total of 2,420 loans placed by the project.

### 3. 800 owners/managers trained in business skills:

According to the statistics of the INA, 75 courses were given from 1980 to 1983 under the project, in which 1,268 people participated and 1,024 graduated. The evaluator was not able to make an in-depth study of the courses, but he states that the courses were not designed specifically for the target population.

4. Establishment of 3 worker-owned and operated firms:

Not covered in the evaluation.

18. PURPOSE

"The purpose is to institutionalize a coordinated government supported system for reducing the incidence as well as the effects of urban poverty."

With regards to the Employment and Productivity component, the project purpose was not fulfilled, since the institutionalization of a service delivery network for San Jose's poorest families never took place in spite of implementation of several program activities.

Due to project design, the success of the project was based on inter-agency cooperation. In fact, it was originally stated that the project would demonstrate the viability and effectiveness of a coordinated approach to dealing with the poor, and that the GOCR recognized the need for a shift in policy. Program activities required different agencies to work together and to adapt existing programs to the needs of a specific population.

The problem with such an approach was that it was based on unrealistic assumptions concerning both the capacity and the desire of the agencies to coordinate their activities. Several problems arose. First of all, the agencies had different philosophies and different goals which were not necessarily compatible. Secondly, the government agencies were bureaucratic and unable to adopt flexible attitudes towards new programs. Thirdly, the economic crisis reduced the budget of most agencies to subsistence levels and caused project funds to be channeled into existing programs instead of new programs dealing more directly with the target population. Finally, the partial network which was set up did not assist the target population exclusively, but also included persons with higher levels of income and who came from areas other than metropolitan San Jose.

19. GOAL

"The goal is to increase the income and improve the quality of life of San Jose's urban poor."

This goal was only partially attained. Although the institutionalization of a network for assisting the poor of San Jose did not occur as planned in the project, numerous project activities benefitted the target population and improved the quality of life of many of its members.

The attempt to integrate all of the various components into one project with a weak and fragmented coordination system probably reduced the chances of any of the components having the intended impact. It also made it very difficult to assess the results of the project. The evaluator concludes that many activities lost their focus on the target population during the implementation period and thus the goal was not fully achieved.

NOTE: See the following section for more specific information on the beneficiaries of the project.

## 20. BENEFICIARIES

The target population of this project was the poor of San José Metropolitan Area, particularly the "tugurio" population. The effect of the project on this population varied with each project activity and must be analyzed accordingly.

1. Job Placement: Field studies indicated that the DNE placed almost no first-time job seekers in jobs, and did not alter its regular procedures to deal specifically with the target population. The IMAS made clear to the DNE that project beneficiaries sent by the IMAS required special assistance, but no changes were made by the DNE. General DNE statistics show that 45% of those who regularly come to the institution are poor unskilled workers, but only 25% of the jobs offered are for that sector of the population. The DNE does not generate work but rather is a vehicle to match supply with demand. The evaluator concluded that the DNE best serves those people who already have experience or skills, which does not include many members of the target population.

2. Training: The project courses of the INA did not differ from regular INA courses, and thus were not specifically designed for the target population. In the last year of the project, courses were given in fields which had little to do with project objectives, such as tourism, agriculture, and hotel management. The great majority of the participants were not sent to the INA through the IMAS, but rather came as the result of the normal functioning of the INA. 56% of the participants in project courses were men, and 94% were from metropolitan San Jose.

3. Public Workshops: The target population was directly served by this program. 2,437 persons had participated in the workshops as of September, 1984, and the evaluator estimated that 75% were under or unemployed, three out of every four had monthly incomes of less than ₡7,000, and the majority were housewives.

4. Credit Program: In 1982, the conditions for additional funds under this program were changed to include not only San Jose but the whole Central Valley region, and the decision was made to extend the upper limit of the loan size. This implied that larger companies could then take advantage of the subsidized rates and the emphasis on very small firms was lessened. It was not clear to the evaluator whether or not this was a policy decision on the part of AID. (Given the devaluation of the colon over the same period, however, the increase in the loan was still within the dollar loan limit of the original project.)

The sector which received the highest number of loans was textiles and clothing (32% of the total), with manufacturing industries following (17%). The great majority of the companies were not new at the time of the project; 85% of the owners of the small businesses had monthly incomes of ₡20,000 or

less, and 72% of the owners depended exclusively on the business for household income.

5. Business training: The INA has done no study on the beneficiaries of the project courses. The evaluator believes that the level of the courses was too high for the average member of the target population, and that the INA program was never adapted to deal more directly with persons of limited resources who needed business training.

CONCLUSION: Although various project activities did have an impact on the target population, the goal of serving those people directly through an integrated system was never achieved. The subcomponent with the most success in this sense was the public workshop program, which involved completely new activities and thus was not influenced by other institutional priorities.

21. UNPLANNED EFFECTS - None

22. LESSONS LEARNED - Already covered in other sections.

23. SPECIAL COMMENTS - None

## CONTENIDO

Agradecimientos

Introducción

Colocación: La Dirección Nacional de Empleo, MTSS

Capacitación: El Instituto Nacional de Aprendizaje

Capacitación: Talleres Públicos

Pequeña Industria: El Programa de Crédito, Asistencia Técnica y Capacitación.

Anexo: Términos de Referencia

### AGRADECIMIENTO

Quiero agradecerle a los funcionarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, al Instituto Nacional de Aprendizaje, al Ministerio de Industria, al Banco Central y a los Bancos del Sistema Bancario Nacional. También agradezco la colaboración de empresarios y las personas usuarias de la Dirección Nacional de Empleo y pequeños empresarios que fueron entrevistados como parte de este estudio. Agradezco el valioso aporte de la Unidad Coordinadora del DPU, tanto en sus ideas y observaciones como por el uso de vehículo para hacer el estudio de campo. Las más sinceras gracias también a Clarette Gamboa Calderón de DGATPIA y Juan Gerardo Quesada Zamora de FODEIN, quienes me ayudaron en las entrevistas de los empresarios.

Por último reconozco el apoyo del AID, especialmente Flora Ruiz, Tom McKee, Ofelia Phillips, Ana Lucía de Salas y Yanina Ruiz.

A todos muchas gracias

John Hammock

71

EVALUACION FINAL

"PROGRAMA DE EMPLEO URBANO Y MEJORAMIENTO COMUNAL"

PRESTAMO AID 515-W-028

INTRODUCCION

Este trabajo de evaluación, hecho bajo el patrocinio de la Agencia Para el Desarrollo Internacional del Gobierno de las Estados Unidos (AID), tomó como su punto de partida los términos de referencia elaborados por dicha Agencia y que se encuentran en el Anexo 1 de este informe. Los términos de referencia limitan la evaluación a tres sectores del préstamo AID-515-W-028, denominado Programa de Desarrollo Urbano (PDU), a saber:

1. El Servicio de Empleo
2. Capacitación
3. Pequeña Industria

Al haberse concluido la ejecución del préstamo hace ya más de cinco meses, la labor de evaluación tiene como su objetivo principal medir el impacto del préstamo sobre las poblaciones metas del mismo, lo cual implica un trabajo no solo de oficina sino más bien un trabajo de visitas a posibles beneficiarios. Sin embargo, la limitación del tiempo y de los recursos dispuestos para dicha evaluación no hicieron posible un estudio suficientemente amplio en todos sus aspectos. Este estudio y la elaboración del informe final se hicieron en 18 días de trabajo.

Quiero expresarle mis agradecimientos a todas las personas entrevistadas, quienes por medio de su franqueza y honestidad esperaban aprovechar las experiencias del PDU para que los problemas no se repitiesen y los logros se dieran a conocer.

## COMENTARIOS GENERALES

Antes de entrar al análisis detallado de los diferentes programas, es importante hacer unos comentarios generales, los cuales dan un marco de referencia para la evaluación y señalan unos criterios globales que afectaron a todo el programa.

a) Diseño. El programa reunió a 11 instituciones en un programa enfocado a empleo, vivienda y marginalidad. Los objetivos del mismo eran muy complejos y se decidió repartir la programación a muchas entidades. Esto fue un error de diseño.

b) Coordinación. El programa pretendía que las diferentes agencias coordinarían su trabajo. El éxito del programa dependía en esa coordinación, que nunca se dió. Los celos institucionales hicieron imposible el trabajo en equipo. La coordinación la han categorizado varias personas como "una pelea de gallos".

c) Filosofías. La coordinación se hizo imposible también porque el programa pretendía unir unas agencias con diferentes filosofías de desarrollo, desde las agencias que proporcionan subsidios gubernamentales a la clase marginada a agencias que trabajan exclusivamente con el sector privado.

d) Participación. El proyecto se diseñó a nivel de agencias de gobierno con muy poca participación de los potenciales beneficiados del programa. El programa por lo tanto se vuelve burocrático, poco flexible y marginado de la participación y control de la clase baja o de escasos recursos.

e) Crisis Económica. El PDU se diseñó en los años antes de la crisis económica del país. El PDU ayuda a muchas agencias a sobrevivir financieramente lo peor de la crisis. La crisis económica hace que algunos componentes del programa tengan menos vigencia.

f) Cambio político. El PDU se diseñó en un gobierno y se comienza a ejecutar en otro. El nuevo gobierno le da poca prioridad y el programa marcha muy lentamente. Con un nuevo cambio de gobierno en 1982 el proyecto cobra fuerza y se gasta casi el 75% de los fondos en dos años (1982-1983). Esto implica un período de cuatro años de frustración y poco movimiento. Implica luego dos años de una colocación de dinero extremadamente rápida... con los problemas que esto conlleva.

g) Población Meta. El FDU tenía una definición clara sobre la población meta: la clase marginada y pobre viviendo en zonas pobres de San José. Al principio se trató de trabajar con esa población. En 1982 se cambia el enfoque del programa en la práctica se deja de lado la idea de trabajar con sectores marginados y aún pobres de la población. El FDU viene a reforzar programas tradicionales, existentes de algunas agencias del gobierno.

h) Zona Geográfica. El FDU comenzó como un programa para las zonas marginadas de San José. En 1982 se amplió la zona geográfica para cubrir toda la meseta central, ya no enfocado aún a zonas urbanas sino a toda la meseta central.

i) Ente Coordinador. Con el cambio de gobierno en 1982 entra un ente coordinador del FDU que decide agilizar el proyecto, terminando la participación de algunas agencias, cambiándole el enfoque a algunos proyectos e insistiendo en la utilización de todo el préstamo en el plazo disponible. Esta unidad coordinadora juega un papel muy importante en los logros del proyecto.

LA DIRECCION NACIONAL DE EMPLEO  
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

ANTECEDENTES/OBJETIVOS

El préstamo 028 de la AID define claramente el objetivo de un subcomponente del proyecto: incrementar la oferta de trabajo. Para llegar a esto se estableció la meta de colocar 8000 personas pobres del sector urbano, desempleadas y subempleadas, en ocupaciones fijas. De estas, 2000 serían colocadas por el servicio de colocación del Ministerio de Trabajo, 3000 serían capacitadas por el INA y 3000 serían capacitadas en su lugar de trabajo.

El Ministerio de Trabajo se comprometió a:

- identificar puestos vacantes,
- entrevistar y preseleccionar posibles candidatos,
- colocar personas con cierta capacidad,
- referir otras personas para capacitación en el INA y,
- administrar un programa de capacitación en el lugar de trabajo.

También el Ministerio establecería una encuesta a empresas para determinar vacantes actuales y proyectadas y la capacitación necesaria para llenar esos nuevos puestos. Es importante destacar que el IMAS (luego se amplió a las Unidades de Detección) estaría a cargo de localizar personas pobres que podrían ser enviadas al Ministerio de Trabajo.

Modificaciones hechas a finales de 1981 todavía mantienen la definición hecha en el proyecto inicial. Sin embargo, ya el proyecto modificado no cuantifica la meta; o sea, se elimina la idea de ayudar a 8000 personas.

LOGROS: GENERAL

El FDU logró reforzar a la Dirección Nacional de Empleo. Durante un período de crisis económica, el FDU le dió los recursos para mantenerse, renovar su equipo y contratar personal. El objetivo primordial de colocar 8000 personas pobres en puestos de trabajo no se llegó a hacer ya que el programa al final dejó de enfocar solo el problema de la población pobre o marginada y unió todo el programa del DNE bajo las labores de préstamo.

El DNE, dentro del mercado laboral, cumple una función importante, aunque relativamente muy pequeña, ya que al máximo coloca unas 200 personas al mes en todos sus programas. Sin embargo, el DNE es utilizado por muchas personas ingresando al mercado por primera vez y por personas no calificadas. Estos son los grupos que más suelen ir al DNE y los que más problemas encuentran en colocarse.

LOGROS: COLOCACION

Al principio del programa se separaban las colocaciones normales del Servicio de Colocaciones del FDU. Esto dejó de hacerse en 1982. Por lo tanto presentamos como logros el número de personas colocadas por todo el servicio del DNE. Como podrá verse del gráfico, se colocaron más de 9000 personas en el período ampliado del préstamo.\* Por lo tanto, desde el punto de vista cuantitativo, y tomando en cuenta que se utilizan los datos globales del DNE que pueden tener poca relación con la población meta del FDU (ver nota a pie de página), el DNE superó su meta de colocaciones bajo el programa.

\*De 1979 a diciembre de 1981 el DNE había colocado un total de 6892 personas. De estas el DNE había catalogado a 6388 en su programa normal y 504 personas en el FDU. O sea, las personas colocadas bajo el FDU eran un 7% del total de colocados. Si tomamos ese porcentaje como válido para todo el período, tendríamos que concluir que de las 9270 personas colocadas por el DNE en el período, sólo 649 eran de la población del FDU.

Quadro No. 1

NUMERO DE COLOCACIONES POR AÑO

AÑO	ABS	COLOCACIONES REL %	ACUM %
1979	1725	18.6	18.6
1980	2673	28.8	47.4
1981	1659	17.9	65.3
1982	1758	19.0	84.3
1983	1455	15.7	100.0
<u>Total</u>	<u>9270</u>	<u>100.0</u>	

De los siguientes gráficos notamos que en 1982 hubo un promedio de 588 entrevistas por mes en el DNE y 147 personas colocadas. En 1983 el promedio de personas entrevistadas baja a 396 y las personas colocadas a 104. En ambos años se colocaron una de cada cuatro personas buscando trabajo.

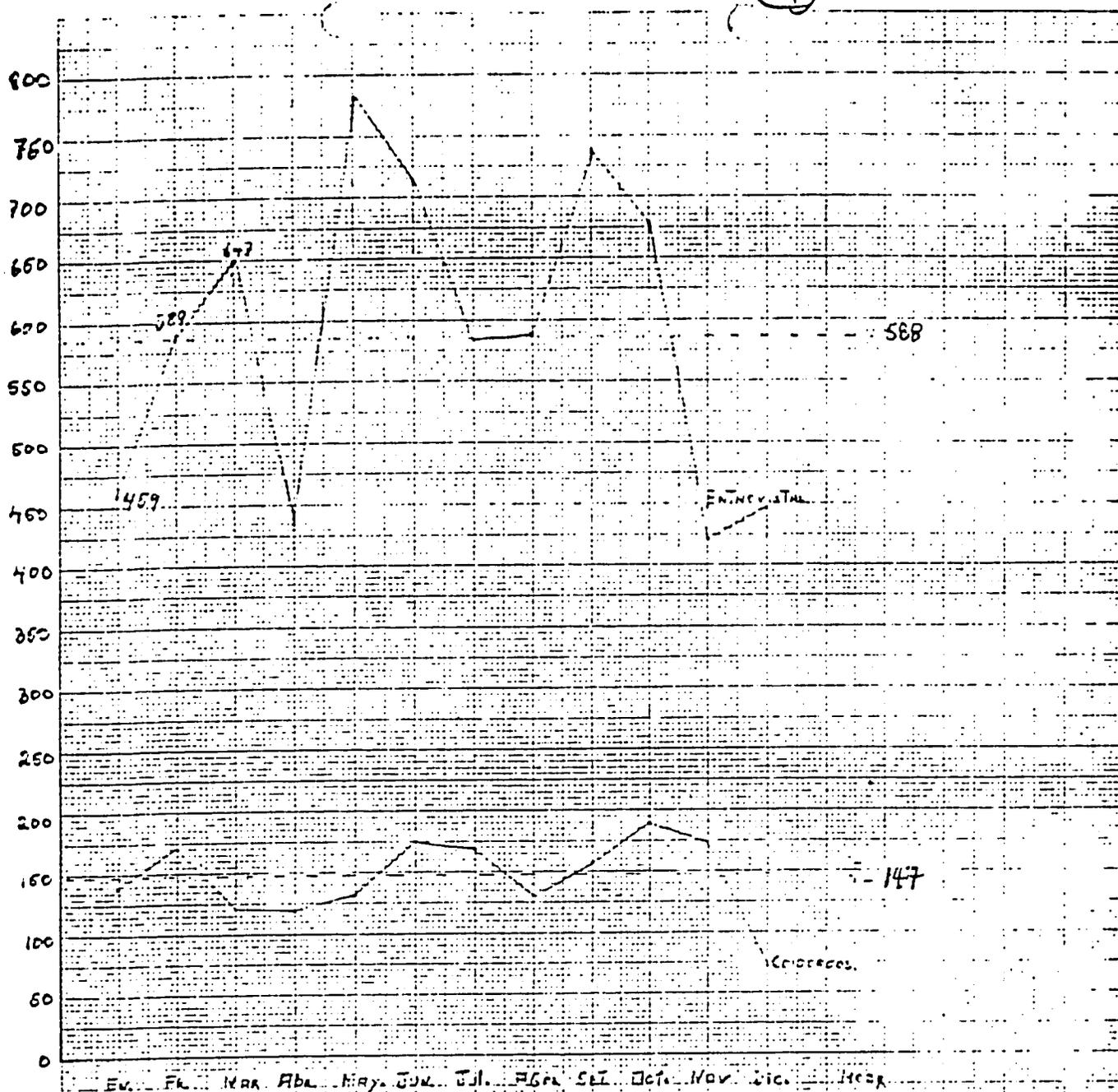


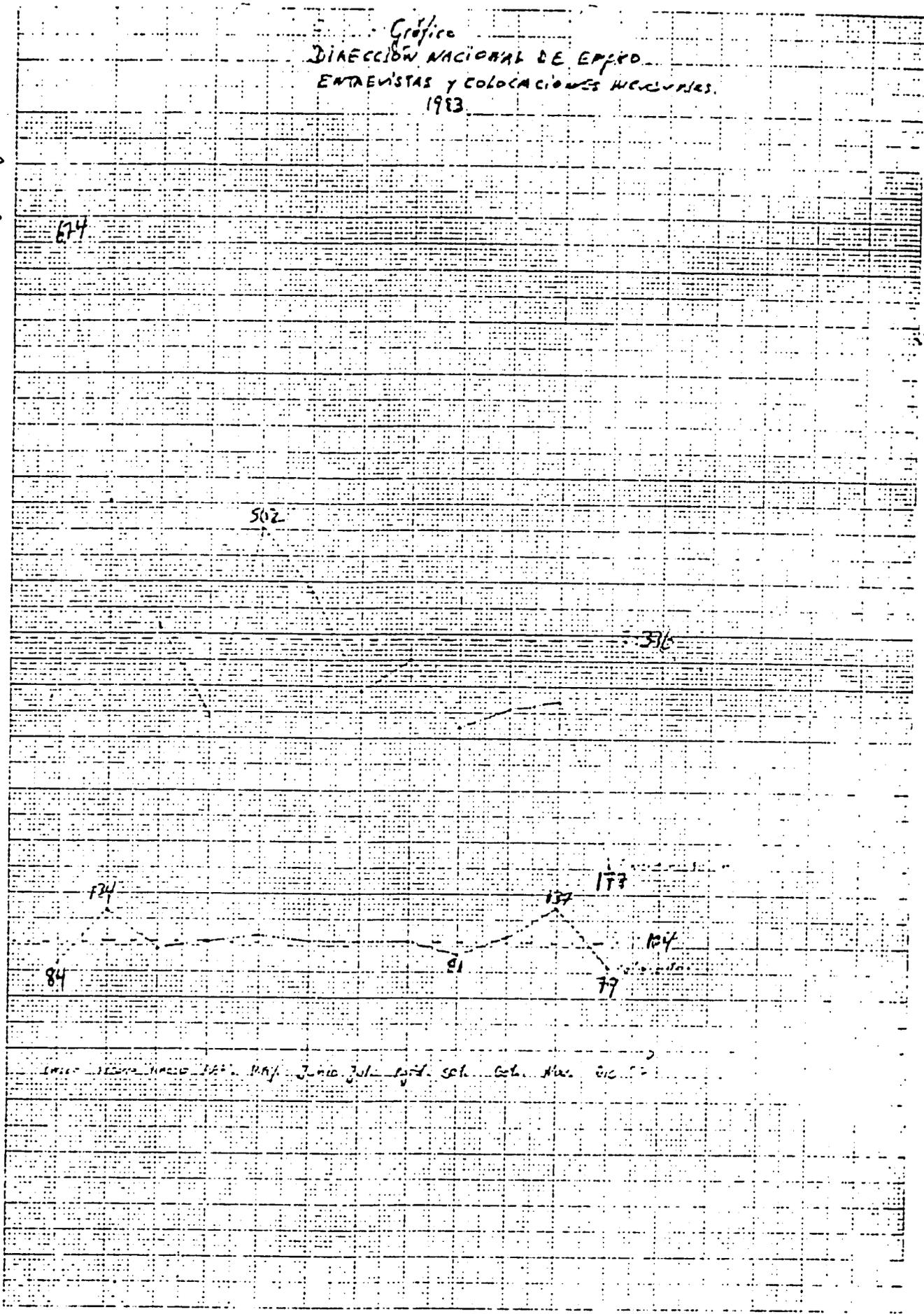
Gráfico  
 Dirección Nacional de Empleo  
 Entrevistas y coberturas mensuales  
 1992

8

Gráfico  
DIRECCIÓN NACIONAL DE EMPLEO  
ENTREVISTAS Y COLOCACIONES HECHURRAS.  
1983.

CANT. ENTREVISTAS

700  
650  
600  
550  
500  
450  
400  
350  
300  
250  
200  
150  
100  
50  
0



El siguiente cuadro, detallado sólo para un período de cuatro meses en 1983 nos muestra que el DNE colocó un 25.8% de la oferta, o sea una persona por cada cuatro que llegaban al DNE. Vemos que el DNE no colocó a nadie que buscaba trabajo por primera vez. Las personas con más chance de colocación eran operarios y personal de servicio.

Quadro No. 2

CLASIFICACION DE OFERENTES Y COLOCADOS

SEGUN OCUPACION, ABRIL-JULIO, 1983

<u>OCUPACION</u>	<u>OFERTA</u>	<u>COLOCACION</u>	<u>% COLOC.</u>
Profesional y Técnico	47	5	10.7%
Administradores y Gerente	21	2	9.6%
Empleados y Vendedores	431	107	24.9%
Operarios y Artesanos	482	186	38.6%
Personal de Servicio	248	121	48.8%
Otros Asalariados	197	16	8.2%
Busca trabajo por primera vez	493	0	0 %
TOTAL	1694	437	25.8%

OTROS LOGROS:

- (a) Capacitación Interna. Se llevaron a cabo cursos y seminarios en las áreas de relaciones humanas, educación para la motivación, mercado laboral, migraciones internacionales, planificación y políticas de empleo, técnicas mecanógrafas, secretariado y clasificación y valoración de puestos. Estos seminarios (algunos en México, España y Chile) beneficiaron al personal.
- (b) Clasificación Nacional de Ocupaciones. Con asesoría del Gobierno Español, la DNE ha puesto en marcha un estudio para clasificar las ocupaciones del país. Se pretende que la clasificación sea un instrumento básico para la planificación de recursos humanos y que sea útil en los campos de capacitación, estadística del trabajo, salud, orientación profesional y empleo.

- (c) Regionalización del Servicio. Se establecieron centros de empleo en Limón, Pérez Zeledón, Cartago, Alajuela, Heredia y Runtarenas.

#### LOS MECANISMOS DEL PDU

El PDU pretendía usar el siguiente mecanismo de trabajo: el IMAS iba a detectar personas en sectores pobres y referirlos al DNE. La persona pasaba por el proceso del DNE o (si no tenía oficio) se mandaba al INA a ser capacitado. Una vez capacitado regresaría al DNE para encontrar trabajo. Este esquema requería una coordinación estrecha entre las diferentes instituciones, coordinación que nunca se dió. Muchas, si no la mayoría de las personas, se perdían en este triángulo inoperante.

(a) Relación IMAS-DNE.

El Imas tenía 7 promotores pagados por el PDU trabajando en el Programa Empleo y Capacitación. Se establecieron, primero cinco, después tres oficinas sectoriales en Guadalupe, Dolorosa y Cristo Rey. El DNE en algunas etapas tenía personal también en las sectoriales, en otras se retiraron a sus oficinas centrales. Los problemas principales que surgieron: a) exceso de papeles. Cada dependencia requería formularios diferentes; b) centralización de la colocación en la oficina central, lo cual hacía necesario mandar personas al DNE Central. Muchos no llegaban; c) los usuarios competían por plazas vacantes con otras personas. Rara vez eran seleccionados. La población que refería el IMAS era una población de baja preparación académica, sin conocimientos del sector formal, o sea sin adaptación al mundo del trabajo y sin experiencia previa. En ningún momento se dieron cursos de adaptación al trabajo.

Antes de terminar la participación del IMAS, se dieron tres experimentos importantes. En una etapa, el DNE mandó funcionarios a la sectorial y les dió plazas para que llenaran directamente. El usuario no tenía que ir al DNE Central. El funcionario de la DNE podía enviar al usuario directamente a la entrevista. El IMAS muchas veces iba a buscar a la persona para entregarle la boleta para que se presentara a la entrevista para el trabajo.

Pero esto causó problemas internos en el DNE, ya que las sectoriales se estaban "llevando plazas". Duró poco el experimento.

Otro experimento eran las misiones de barrio. Se coordinaba con DINADECO y se hacía una promoción en un sector. Se hacían volantes, se anunciaba en las iglesias, escuelas, etc. Se invitaba a la comunidad venir un día determinado. La idea era reunir personas y seleccionar personas para cursos del INA y pre-seleccionar personas para el servicio del DNE. Las misiones de barrio son descritas como "un terrible fracaso", "una experiencia inolvidable", "un caos total".

Llegaban más de 200 personas en el día indicado y hacían colas para que los funcionarios les llenaran las solicitudes. Se creó mucha expectativa y luego no se podía hacer nada. Muchas veces las direcciones no se encontraban, o la gente no llegaban a los cursos, o no habían plazas.

Claramente las misiones de barrio fueron un fracaso, por la falta de coordinación, la falta de relación entre las necesidades de la población y lo que el programa podía ofrecerle.

Un tercer método utilizado fue que el IMAS en la sectorial mandaban personas al DNE y otras personas al INA. O sea, el IMAS encaminaba algunas personas al DNE, otras al INA. Con el DNE el IMAS tuvo constantes pleitos, ya que el DNE hacía sus trámites normales para toda persona enviada, trámites que en el mejor de los casos resultaban en una persona colocada de cuatro enviadas. La coordinadora del IMAS dice: "El país estaba viviendo una crisis económica. Lo que se necesitaba era crear empleo. No existía empleo para la gente marginada".

El Director del Servicio de Colocación cree que entre los colocados, las personas del PDU se iban más rápido del trabajo y la mayoría dejaban el trabajo". Por qué? Por su forma de ser, por estar acostumbrados al sector informal, por tener horarios fijos, por tener jefe, etc.

Un análisis hecho por la unidad coordinadora del PDU en 1982 señala que "el papel que han jugado el IMAS y las

Unidades de Detección no han tenido ningún efecto respecto a los productos (colocaciones del PDU)". Por lo tanto podemos concluir que el diseño inicial del proyecto de integrar a agencias de servicio social con programas de colocación de empleo fue un error. La rivalidad institucional, la falta de unidad de criterios, la falta de metodología claras en el campo, llevaron a una creación de demasiada expectativa que no se podía atender.

(b) Relación DNE-INA

Dentro del esquema original del proyecto PDU, el INA tenía un papel muy importante: el de capacitación a las personas de bajos ingresos para que pudieran o conseguir trabajo en el sector privado o formar y fortalecer su pequeña industria. Al dedicar toda una sección del informe al INA, se posterga este análisis.

(c) Relación DNE-SEGUIMIENTO

El DNE no tiene un sistema de información que permita un seguimiento de las personas colocadas para conocer resultados efectivos de la colocación. Sabemos que en 1983 el DNE coloca mensualmente 104 personas en su servicio de colocación, 30 personas por contratos de formación en la empresa y otras 27 personas minusválidas, un total por mes de 161 personas. (Los funcionarios de DNE estiman el promedio mensual en 1984 como de 200 al mes). No tenemos ninguna idea del nivel de deserción del trabajo una vez colocados. Como se ha mencionado antes, los funcionarios del DNE creen que los colocados dentro del "sector poblacional original" del PDU habrán tenido más problemas y habrán dejado su trabajo en mayor número.

SISTEMAS INTERNOS DE CONTROL

El DNE usa sistemas manuales de control. El sistema de colocación se divide en tres funciones: entrevista, empresas y selección. El departamento de entrevista tiene el contacto con las personas que buscan trabajo (la oferta). Toda persona debe traer documentos para su entrevista: dos cartas de recomendación, dos cartas de constancia de trabajo, estudios, cédula. Se revisan los documentos, se entrevista a la persona y se clasifica. A cada persona se da una clave. Este departamento tiene personal para hacer las entrevistas y los formularios adecuados. Reciben menos de 1000 personas por mes.

El Departamento de Empresas esta encargado de buscar y desarrollar la relación con las empresas (la demanda). El departamento tiene tres visitantes de empresas cubriendo seis sectores. El sistema de archivo de las empresas esta descentralizado en cada agente y en muchas ocasiones no existe de una manera sistemática. Los agentes mantienen relación estrecha con las empresas. El departamento estima que el 70% de la demanda viene al DNE por teléfono, el 20% viene de las visitas de los visitantes y el 10% viene de empresarios que llegan a las oficinas del DNE.

El Departamento de Selección trata de unir la demanda con la oferta. Hace una pre-selección, ya que casi siempre manda una terna de candidatos a la empresa para que la empresa haga la selección final. Este departamento trabaja estrechamente con los otros dos, utilizando el resultado de la entrevista. El departamento pide que la persona que busca trabajo pase diariamente o de día por medio a las oficinas para informarse de nuevos empleos. El departamento también llama a candidatos que tenga en archivo.

Los sistemas internos de entrevista y selección funcionan bien. Durante el PDU, el proceso se agilizó en gran medida y se consolidó el DNE en términos técnicos y administrativos. En un período de crisis económica es más difícil encontrar los puestos para la colocación, especialmente en puestos que requieren mano de obra poco calificada.

El servicio no tiene ningún sistema de evaluación o seguimiento. El DNE mantiene un control sobre el número de personas colocadas, pero no sabe si la persona estuvo en ese trabajo un día o un año.

#### PROGRAMA DE REHABILITACION

La Dirección Nacional de Empleo tiene un servicio de rehabilitación, que fue apoyado por el PDU que dotó la oficina de equipo (biblioteca, archivos), amplió el personal con dos nuevos empleados y pagó gastos de pasajes, alimentación del personal al desplazarse al campo. El impacto principal del PDU aquí fue el del mobiliario ya que aún en plazas fijas, el departamento comenzó con seis empleados en 1977, tenían cinco plazas al finalizar el año 1983 y ahora tiene sólo cuatro.

El PDU no tuvo un impacto sobre el programa de rehabilitación. No incrementó el número de minusválidos pobres que atendió el DNE.

El programa del DNE en 1983 colocó 315 personas. El programa cataloga a los que requieren rehabilitación en tres grupos (todos de 14 a 50 años): a) físicos, b) sociales (drogas, alcohol), c) mentales (paranoia, esquizofrenia, etc.) Un 83% de los usuarios vienen de instituciones que atienden a los minusválidos: el Ministerio de Educación Pública, el Instituto Nacional de Seguros, el Ministerio de Justicia, el Hospital Siquiátrico, centros especializados, etc. El 17% llega directamente de la calle y el DNE se encarga de buscarle el tratamiento en una institución.

Llegan unas 30 personas por mes. En los años 80-81 tenían un promedio de 60 casos mensuales, pero ahora, por la recesión económica, esto se ha reducido. Se les hace a) un análisis de puestos, b) un test/inventario de referencias ocupacionales y c) unas pruebas de habilidades. Una vez hecha la evaluación, ellos tratan de colocar a la persona. No esperan a que la empresa solicite a un minusválido (que rara vez hacen), sino que ellos tienen que "vender" cada candidato a un empresario. Ellos directamente encuentran un 25% de los puestos. El 75% vienen de plazas que tienen en el Servicio de Colocaciones del DNE.

En 1983 colocaron 315 personas en 240 empresas, casi todas empresas de tamaño mediano. La pequeña y la micro empresas difícilmente aceptan a un minusválido porque hay menos división de trabajo en la empresa.

La mayoría de los colocados tiene un problema físico. El proceso de selección para los mentales es muy riguroso, por lo tanto, colocan a muy pocos. De los 315 colocados en 1983, 27 perdieron su trabajo (9%). De estos, tres se salieron para ubicarse en un mejor puesto y 24 tuvieron problemas de adaptación al trabajo (un 8%). Estos últimos casos siempre fue porque no alcanzaron el nivel de producción que la empresa requería.

La mayoría son colocados en puestos semi-calificados y no calificados, por ejemplo ayudantes de bodegueros, costura, ebanistería, etc.

La mayoría son hombres (un 80%), aunque existe un estudio que señala que el 42% de los minusválidos del país son mujeres. Son personas que el Director del Departamento clasifica principalmente de clase media, de padres profesionales o universitarios que acuden a las instituciones de ayuda. El Director del Departamento clasificó el 60% como clase media, al 37% de clase baja y al 3% de clase marginada.

Para el programa de rehabilitación, el FDU llegó para "salvar la situación". Justamente cuando se congeló el presupuesto normal, el FDU vino a darle vida al Departamento. El FDU, aquí también sufrió de innumerables enredos, faltas de comunicación y coordinación. El FDU mantuvo el programa existente del Ministerio hacia los minusválidos; en ningún momento ayudó a incorporar más minusválidos pobres al sistema económico.

#### CAPACITACION EN SERVICIO (en el Lugar de Trabajo)

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se comprometió en el proyecto del DPU de establecer un programa de capacitación en el lugar de trabajo de la persona. Dicho programa nunca se hizo.

El DNE sí tiene un programa de "contratos de formación en las empresas". Una empresa puede contratar una persona sin experiencia, pagarle menos que el salario mínimo con miras a capacitar la persona. La empresa puede tener este beneficio por un período de un año. Desafortunadamente se dan los casos en que la empresa capacita poco al obrero y el impacto principal del proyecto es subsidiar los costos de la empresa. Este tipo de contrato de formación se hace principalmente en empresas de costura, en la maquila. Además, el DNE nunca manda a la persona para ser capacitada, sino que son personas que ya la empresa tiene o encuentra. Este programa se presta para abusos por parte de la empresa.

El DNE, en promedio, hace 40 contratos de formación en la empresa por mes.

#### ENCUESTA DE ESTABLECIMIENTOS

La encuesta de establecimientos del MTSS empezó en 1979 financiada por el FDU. El objetivo de la encuesta era tener datos más confiables sobre salarios, horas trabajadas, nivel de capacitación y las perspectivas para la creación de nuevos trabajos. Esta información ayudará a determinar los cursos del INA y ayudaría al DNE en su trabajo de colocación.

La encuesta de establecimientos ha tenido unos problemas muy serios:

1. La encuesta se hace sólo a empresas de 50 empleados o más que están enlistados en la Caja Costarricense de Seguro Social. La pequeña empresa no entra en el estudio.

2. La Universidad de Costa Rica tiene su propia encuesta de establecimientos, es más completa y causa problemas porque las empresas se niegan a ser entrevistadas.

3. El estudio demora mucho, y la información es vieja cuando se publica.

4. El diseño mismo del estudio trae problemas ya que tiene objetivos muy específicos pero los resultados no dan información práctica de utilidad.

5. La encuesta no hace determinaciones y no indica futuras necesidades, que serían las más importantes para el INA y el DNE.

6. Hay problemas de presentación de la información. Se hace un listado de cuadros, y el informe es muy largo, poco leíble.

7. Se hace todo a mano, sin computadora. Trataron de poner el estudio en la computadora pero las inconsistencias del instrumento prohibieron su adaptación a computadora.

De acuerdo a la Directora de Planificación del MISS la encuesta "no ha sido utilizada en su plenitud; requiere una revisión total".

La encuesta se dejó de hacer en mayo de 1984. El personal del DNE dijo que no usaba los resultados de la encuesta. En el INA dijeron que la usaban, pero tienen su propio instrumento para determinar las futuras necesidades del INA.

El FDU financió materiales, viáticos y otros costos de la Encuesta de Establecimientos. La encuesta ha sido un fracaso y no es confiable ni se utiliza.

#### USUARIOS DEL SERVICIO DE COLOCACION DEL DNE

El equipo del DNE estima que en términos generales las personas que llegan al DNE se dividen de la siguiente manera: a) personal no calificado, 45%. Este se caracteriza por ser más pobre, tener sexto grado de educación como máximo, tener más problemas y más familia; b) obreros, personal calificado, 15%; c) empleado, oficinista, (casi siempre sin experiencia), 30%; d) personal de administración, gerencia, 5% y e) personal profesional, técnico, 5%. Se desprende de esto que la mayoría de los usuarios solicitan empleos en cargos de poca remuneración.

En noviembre de 1983, un mes en que llegaron 337 personas al DNE para buscar empleo, un 3.5% era personal profesional y técnico; un 1.2% era personal administrativo y gerencial; un 32.6% era empleado u oficinista; un 25% eran operarios, obreros calificados y un 37.7% era personal no calificado, o entrando en el mercado por primera vez.

Estos números nos indican que el DNE no lo utilizan personas profesionales técnicos y administrativos o de gerencia. El grupo más grande que solicita trabajo es el no-calificado, seguido por el oficinista. Este último tiene más educación, pero casi siempre poca experiencia.

El DNE funciona mejor para el obrero calificado, ya que es en este grupo donde el DNE recibe la mayor demanda de parte de las empresas. El cuadro siguiente muestra que aunque un 45% de la oferta es de personas no calificadas, sólo el 25% de los puestos ofrecidos son para ese sector.

Quadro No. 3

CUADRO COMPARANDO OFERTA Y DEMANDA EN EL DNE  
UTILIZANDO CONCEPTOS TECNICOS DEL PERSONAL DEL DNE

	<u>% OFERTAS</u> (personas buscando trabajo)	<u>% DEMANDA</u> (puestos de trabajo)
Personal No Calificado	45%	25%
Empleado/Oficinista	30%	20%
Obrero Calificado	15%	40%
Administrativo/Gerencial	5%	10%
Profesional, Técnico	5%	5%

Un estudio hecho por la unidad coordinadora del FDU en 1981 mostró que: a) el 68.8% de los puestos disponibles requerían hombres, 27.3% mujeres y sólo para el 3.9% el sexo era indiferente. b) En el 62.4% la empresa solicitaba una escolaridad de primaria o menos; el 7.8% la secundaria completa y el 29.8% el bachillerato o más. c) El 32.6% de los puestos, de acuerdo a su calificación, no correspondían medianamente y sólo el 37.6% de los puestos correspondían al programa. d) El lugar de trabajo de los puestos era el 51% en San José centro, 18.1% en las áreas periféricas de San José y el 29.9% en otras ciudades.

El servicio de DNE, por lo tanto, sirve mejor a personas que ya tienen experiencia o un oficio. El DNE no genera trabajo, sólo es un vehículo para unir a la oferta y la demanda. El problema para la población marginada es que existe poca demanda para puestos no calificados. También se desprende de este análisis que hay una sobre-oferta de oficinistas sin experiencia, lo cual implica una saturación del mercado.

Se pudo hablar con ocho personas buscando empleo el día 12 de junio. Esta no es una muestra de los beneficiarios, pero de las entrevistas surgieron las siguientes impresiones:

- a) las personas que usan el DNE son jóvenes,
- b) muchos están entrando al mercado del trabajo por primera vez.
- c) Casi todos no dependen exclusivamente del DNE, sino que buscan trabajo por otras fuentes.
- d) Muchos oyen del DNE por medio de sus amigos.

#### ALGUNAS PERSONAS BUSCANDO EMPLEO EL 12 DE JUNIO DE 1984

##### CASO NO. 1

Hombre de 20 años, vive en Desamparados, en casa de sus padres, terminó curso de contabilidad en el Colegio Vocacional de Desamparados. Ha visitado más de 20 empresas ya, referencias del DNE, periódico, amigos, anuncios. No consigue trabajo, según él porque sólo tiene 18 meses de experiencia (como auxiliar de contabilidad), porque es muy joven (piden 25 años como mínimo) y por falta de conocimientos de computadoras. Cree que el DNE tiene un buen servicio: "No es culpa de ellos, es que no hay trabajo".

CASO NO. 2

Mujer, 22 años, vive en Desamparados con una prima, primera visita al DNE, no ha trabajado antes, se vino de San Carlos hace dos meses porque "tengo ganas de trabajar". Busca trabajo "en lo que haya", le gustaría ganar "para seguir viviendo", unos 800.00 colones al mes como mínimo. No ha buscado trabajo fuera del DNE. Oyó del DNE de su prima.

CASO NO. 3

Hombre, 26 años, vive en Hatillo con su mamá. Es obrero misceláneo, ha trabajado 3 años y 6 meses en dos fábricas. Usó el DNE el año pasado pero consiguió trabajo por su propia cuenta. Tiene 2 meses de buscar trabajo. Tiene sexto grado. Dice que "aquí (DNE) no me ayudan nada". Dice que lo mandan a empresas pero que piden trabajar los domingos y de noche. A él no le conviene eso. Viene ahora al DNE casi todos los días para ver si hay algo.

CASO NO. 4

Mujer de 24 años, vive en Curridabat. Tiene bachillerato, tiene base de mecanografía pero sin título. Trabajó 3 años en la bodega de una compañía textil (pesaba el hilo, lo empaquetaba, etc.). Dejó el trabajo porque se casó y se fué a Cartago. Solicitó trabajo en el DNE de Cartago, sin resultado. Se trasladó otra vez a San José debido a su esposo. Esta era la primera visita al DNE en San José. Busca trabajo en fábrica como miscelánea. La costura no le interesa. Quiere ganar 1,200 colones por semana mínimo.

CASO NO. 5

Hombre de 18 años, vive en Desamparados con su familia de 5 personas. Oyó del DNE de una "amiga de mami". Vino al DNE porque "todas las puertas se me han cerrado. He ido, he tenido entrevistas, pero no me llaman". Tiene título de contabilidad, tiene seis meses de experiencia como práctica en el Colegio Vocacional. Busca trabajo como oficinista, contable. "Me siento deprimido, tengo más de un mes de estar buscando y hay muy poco". El DNE le ha ayudado a conseguir entrevistas.

CASO NO. 6

Mujer de 24 años, vive en Tres Ríos, terminó secundaria. Hoy el DNE la manda a Tibás a entrevistarse. Ha venido al DNE por un mes.

Cree que el problema del DNE es que "aquí no llegan plazas vacantes". Cree que las empresas no saben del servicio y que consiguen sus propias gentes. Dejó su puesto en noviembre de 1983 porque "quería cambiar de trabajo, necesitaba un mejor salario".

CASO NO. 7

Hombre, 20 años, del Carmen de Cartago. Tiene bachiller y título de mecanografía. Tiene casa propia donde vive con su mamá y abuela. No ha trabajado antes. Tiene una prima en el MISS que lo orientó.

CASO NO. 8

Hombre, 22 años, de San Antonio de Desamparados. Vino al DNE hace 4 años. Lo mandaron a entrevista pero no sirvió en el trabajo. Consiguió un puesto por su cuenta. Estuvo cuatro años en un trabajo. Tiene bachillerato, técnico medio de una escuela vocacional (soldadura), un año en el ITAN (Administración de Negocios), y es graduado de una escuela comercial como oficinista. Quiere seguir estudios de Administración. Vino al DNE porque sus trabajos "son acorder con la ley y porque tienen más contactos con empresas". Quiere trabajo que le permita seguir estudiando.

OPINIONES DEL SECTOR PRIVADO

El DNE encuestó a 271 empresas del país para determinar su opinión sobre el DNE. Los datos estadísticos que se presentan son todos de ese estudio.<sup>1</sup> También el evaluador entrevistó por teléfono a 5 empresas.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, DNE, "Opinión Sobre la División Nacional de Empleo". Preparado por Danilo Salas Herrera, abril, 1984. San José.

<sup>2</sup>La muestra de empresas entrevistadas no es científica y sólo sirve para dar unas opiniones exactas sobre el DNE.

Cuadro No. 4

COSTA RICA: EMPRESAS ENTREVISTADAS SEGUN CONOCIMIENTOS DE LA  
DIRECCION NACIONAL DE EMPLEO, NOVIEMBRE 1983

-cifras absolutas y relativas-

CONCEPTO	Número de Empresas	
	Absoluto	Relativo
TOTAL	271	100
Conocen y han utilizado el servicio	147	54.2
Conocen y no han utilizado el servicio	84	31.0
No conocen el servicio	37	13.7
Ignorado	3	1.1

FUENTE: Encuesta Periódica a los Establecimientos, noviembre de 1983 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

De las 147 empresas que conocen y han utilizado el servicio, un 83% no estaba satisfecho, el 50% dijo que era bueno pero debería mejorarse y un 33% manifestó que los servicios eran malos. Un empresario, por teléfono, dijo, "el servicio es excelente por dos razones: actúa como bolsa de trabajo y ayuda a solucionar el problema del empleo". Este mismo empresario piensa usar más el servicio, no tenía quejas y terminó diciendo "Si tengo que poner esto por escrito lo haré porque ha sido excelente". Otra empresaria dijo "Ha dado bastante buen resultado porque manda mucha gente y nos da la oportunidad de escoger y cumplen con los requisitos que nosotros pedimos". Esta empresaria tampoco tenía queja alguna.

Las empresas no satisfechas con el servicio dieron las razones señaladas en el siguiente cuadro. La razón más importante era que los candidatos enviados no cumplían con los requisitos del trabajo.

Quadro No. 5

COSTA RICA: RAZON DE INSATISFACCION CON EL SERVICIO DE  
COLOCACIONES, NOVIEMBRE 1983

-cifras absolutas y relativas-

RAZON	Número de Casos	
	Absoluto	Relativo
TOTAL	90	100.00
Los candidatos no cumplen los requisitos	45	50.00
El número de candidatos es insuficiente	8	8.90
Los candidatos no son enviados a tiempo	16	17.80
Otros	19	21.10
Ignorado	2	2.20

(a) Corresponden a razones expresadas y no a número de empresas

De las empresas que conocen el Servicio pero no lo han utilizado, la gran mayoría, el 76.2% no lo han utilizado porque no les interesa. En una entrevista por teléfono la empresaria dijo que el "Servicio es para obreros de fábrica, no para profesionales. Nosotros recurrimos a otros lugares para conseguir a nuestros técnicos". Es cierto que existen otras fuentes de generación de solicitudes para puestos vacantes: el periódico, colegios técnicos, universidades, amistadas, etc. Es cierto que la mayoría de las empresas recurren a otros medios para satisfacer sus necesidades de mano de obra.

A la hora de efectuar la entrevista el 53.7% de las empresas manifestaron que hace 12 meses y más dejaron de utilizar el Servicio, independientemente de si el resultado obtenido con el DNE haya sido malo o bueno. Este dato indica que se ha venido perdiendo contacto con la empresa.

Quadro No. 6

COSTA RICA: EMPRESAS QUE HAN UTILIZADO EL SERVICIO DE  
COLOCACIONES SEGUN TIEMPO TRANSCURRIDO DESDE QUE  
USARON POR ULTIMA VEZ EL SERVICIO, NOVIEMBRE 1983

-cifras absolutas y relativas-

<u>Tiempo</u>	<u>Número de Empresas</u>	
	<u>Absolut</u>	<u>Relativo</u>
TOTAL	147	100.00
3 a 5 meses	46	31.30
6 a 11 meses	22	15.00
12 meses y más	79	53.70

FUENTE: Encuesta Periódica a los Establecimientos, noviembre de 1983  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

CAPACITACION: El Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)

OBJETIVO

El programa inicial del PDU señala que el INA trabajará en coordinación con el IMAS y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en incrementar la oferta de trabajo. El objetivo general era de "colocar 8000 personas de escasos recursos de las zonas urbanas que están desempleadas o subempleadas". De estas 8000 personas programadas a ser atendidas, se estima que 3000 pasarían por cursos del INA. El texto del proyecto dice: "El INA estará a cargo de la realización de todos los programas de capacitación, exceptuando el de adiestramiento en servicio; diseñará cursos en base a las características de las plazas vacantes y de los candidatos presentados por el Ministerio de Trabajo". A fines de 1981 a este objetivo se le añadió: "Para satisfacer las necesidades de capacitación de la población no formal, el INA desarrollará programas no tradicionales en áreas identificadas y recomendadas por las Unidades de Detección".

Para alcanzar estos objetivos, el INA trabaja a través de dos programas: a) sus programas de capacitación y b) los Talleres Públicos. El análisis, por lo tanto, se divide en estos dos campos. Se excluye de este análisis el programa del INA de Capacitación a Empresarios ya que ese programa forma parte del programa de desarrollo de la pequeña industria.

LOGROS: GENERAL

Como veremos más adelante "desde su inicio, se establecieron precarias relaciones de coordinación entre el INA y el MTESS... el nexo necesario entre ambas instituciones no se llevó a etapas operativas evaluables en detalle. Por el contrario, el PDU reforzó los programas normales del INA..."\* Por lo tanto, en un período de crisis económica en el que el INA va recortado su presupuesto normal, el PDU ayuda a mantener el ritmo de trabajo normal de la agencia. Estos cursos no tienen como objetivo los objetivos del PDU: capacitar a desempleados y subempleados de escasos recursos de zonas urbanas como parte de un programa integral de desarrollo económico de áreas marginadas.

\*Unidad Coordinadora, Informe Final.

LOGROS: ESTADISTICAS\*\*

Bajo el programa del PDU\*\*\*, excluyendo cursos a pequeñas empresas, el INA informa que dió 183 cursos en cuatro años. A esos cursos se inscribieron 2677 personas y se graduaron 1937 personas, de las cuales 1085 eran hombres (56%) y 852 eran mujeres (44%). Aprobó los cursos un 75% de los que se inscribieron.

El 54% de los cursos se dieron en el último año del proyecto. En este año, por primera vez, se incluyeron cursos en los campos de agropecuaria, comercialización y hotelería y turismo -- cursos que en términos generales poco se asemejan a los objetivos del proyecto.

El mayor número de cursos se dieron en Confección, 69, y Metal Mecánica, 38. El cuadro muestra claramente la diferencia en los cursos del INA para los dos sexos. Ninguna mujer tomó los cursos de Construcción, Electricidad, Mecánica de Automotores o Transporte. El 90% de las mujeres se inscribieron en sólo dos cursos: Confección y Alimentos, las dos ramas más tradicionales de empleo femenino. Cabe destacar que en una rama Metal Mecánica, donde culturalmente predomina el hombre se inscribieron 16 mujeres. De esas un 75% aprobaron el curso, el mismo porcentaje que entre los hombres. Estos datos muestran dramáticamente lo tradicional del INA en cuanto a la capacitación de la mujer y la discriminación sexual (abierta, cultural, o subconciente) del programa.

\*\*Los Números utilizados en este informe fueron proporcionados por el INA. Estos números no concuerdan con las cifras de logros presentados por la Unidad de Coordinación y Administración del PDU en mayo de 1984. Las diferencias son significativas: una diferencia de 40 cursos y casi 800 egresados de los cursos. Los datos usados en este análisis son mayores.

\*\*\*El evaluador no pudo determinar cómo el INA decidía si un curso era del PDU o no. Probablemente fueron criterios a priori, subjetivos.

Quadro No. 7

I.N.A. PROGRAMA DE DESARROL

Número de cursos, participantes  
 Por: Rama Profesional, según:  
 Período: 1980-1981

Rama Profesional	1980					1981						
	Cursos		Participantes		Aprobados		Cursos		Participantes		Aprobados	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Total	22	149	142	115	137	40	313	238	199	147		
Agropecuaria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Alimentos	1	-	19	-	17	1	-	18	-	18		
Comercialización	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Confección	8	9	120	6	117	14	-	220	-	129		
Construcción Civil y Maderas	-	-	-	-	-	6	69	-	48	-		
Dibujo, Decoración y Diseño	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Electricidad y Electrónica	4	60	-	31	-	1	11	-	6	-		
Hotelería y Turismo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mecánica de Automotores	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Metal Mecánica	9	80	3	78	3	10	147	-	2	-		
Transportes	-	-	-	-	-	8	86	-	73	-		

Fuente: Estadísticas Internas  
 Dirección de Planificación  
 Sección Planes y Estadísticas

Quadro No. 8

NUMERO TOTAL DE CURSOS, PARTICIPANTES Y APROBADOS

FOR: RAMA PROFESIONAL SEGUN AÑO Y SEXO

CUADRO DE DATOS GLOBALES 1980-1983

	CURSOS	PARTICIPANTES		APROBADOS	
		Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
TOTAL	183	1411	1266	1055	852
Agropecuario	15	174	49	136	54
Alimentos	2	0	37	0	35
Comercialización	5	49	51	45	43
Confección	69	54	1101	32	698
Confección Civil y Maderas	11	129	0	92	0
Dibujo y Deseño	1	6	7	4	6
Electricidad y Elec- trónica	20	276	0	200	0
Hotelería y Turismo	1	12	5	11	4
Mecánica Automotóres	9	117	0	106	0
Metal Mecánica	38	461	16	344	12
Transporte	12	133	0	115	0

Como se desprende del siguiente cuadro, en 1983 sólo una tercera parte de los cursos se dieron en La Uruca, mostrando un excelente desplazamiento de los cursos a las comunidades.

Quadro No. 9

<u>LUGAR DICTADO LOS CURSOS DEL PDU EN 1983</u>		
Centro Fijo (La Uruca)	31	33%
Centro INA, Col. 15 de Setiembre	23	23%
Centro Regional Meseta Norte (Naranjo Norte)	11	11%
Cursos en Comunidades	33	34%
TOTAL DE CURSOS	98	100%

Quadro No. 10

<u>CURSOS POR DEPARTAMENTO DEL INA, 1983</u>	
Dpto. Acciones Móviles Agropecuarias	12
Depto. Acciones Móviles Industriales, Comercio y Servicio	40
Centro Nacional F.J. Orlich	25
Centro Construcción Civil y Maderas	6
Centro Regional Huetar Norte	15
TOTAL	98

### MECANISMOS DE TRABAJO

En el proyecto del PDU la capacitación del INA formaba parte de un proceso para detectar, capacitar y colocar a personas de bajos recursos de zonas urbanas. La detección la haría el IMAS o las Unidades de Detección. Estas pasaban el candidato al INA directamente (ó a través del MISS) para su capacitación y después esta persona la ayudaría el MISS en colocarse. Dicha coordinación estrecha entre las instituciones nunca se dió. Existían, entre otros, los siguientes mecanismos que resultaron ser problemáticos:

- a) Selección. El IMAS o la Unidad de Detección preseleccionaban un candidato en una Misión de Barrio o en una sectorial. Esta persona se enviaba al INA quien a su vez hacía otro estudio de selección. A veces la persona era capacitada para un curso que no era de interés para la persona.
- b) Criterios de Selección. El IMAS tenía interés en colocar a personas en el INA (especialmente jóvenes de 15 a 20 años). Su criterio de selección era principalmente la necesidad. El INA sin embargo tenía otros criterios, entre ellos, escolaridad mínima de sexto grado, aptitud previa de cierto nivel, posibilidad de asistir al horario pre-establecido del curso. Muchas personas no calificaban, no llenaban los requisitos del INA.
- c) Múltiples Entrevistas. El solo hecho de ser entrevistado en la sectorial, luego posiblemente en el MISS y luego en la Uruca terminaba por eliminar a todos menos a los más determinados.
- d) Listas de Cursos y Personas. El INA enviaba la lista de los cursos que el IMAS o la Unidad de Detección tenían que llenar. Muchas veces había poco tiempo, otras veces era un requisito numérico llenado por el IMAS.

No hay duda que en su gran mayoría los mecanismos de detección y de colocación que iban a ir juntos con la capacitación nunca se perfeccionaron. Que hubo algunos casos que siguieron el esquema del proyecto tampoco hay duda. Que algunas personas de bajos recursos se encuentran normalmente en los cursos del INA también es cierto. Pero el PDU no cambió los mecanismos de trabajo en el INA para trabajar más decididamente con personas pobres.

### Los Usuarios de los Cursos del PDU

La gran mayoría de los participantes en los cursos del INA del PDU no fueron enviados al INA por las Unidades de Detección, el IMAS o el MISS, sino que llegaron al INA producto de la promoción normal de la institución. Los datos que tenemos para llegar a esa

conclusión llegan hasta mediados de 1982. Ya en 1983 dicho sistema de detección dejó de funcionar totalmente.

De julio a diciembre de 1981 las unidades de detección refirieron a 238 personas del INA. De estas el 66% eran hombres y el 34% mujeres. De estos no se sabe cuantos ingresaron a los cursos, pero sólo 28 egresaron—ó sea un 12% de los referidos. A su vez estas 28 personas son un 17% de todos los egresados del INA en cursos del PDU en esas fechas.

En los primeros meses de 1982 las unidades de detección refirieron al INA 207 personas. De estas un 48% eran hombres y un 52% mujeres. De estas 207 personas referidas 36 fueron matriculadas, o sea un 17% de las referidas. No tenemos el dato de cuantos aprobaron los cursos.

De estos números se desprende: "Es muy bajo y en muchas ocasiones nulo el porcentaje de egresados con respecto al total de candidatos referidos a los distintos tipos de curso".\* U otra vez: "las Unidades de Detección... han remitido una importante cantidad de personas al INA.. Es muy bajo el nivel de aceptación en los cursos de las personas que son referidas por las Unidades de Detección, lo cual, se explica en mayor grado por la no asistencia al INA para seguir los trámites fijados que por el hecho de perder la prueba de aptitud.\*\*

Fuera por no seguir los trámites o por no cumplir con los requisitos del INA, la mayoría de las personas referidas no se matriculaban a los cursos. Por lo tanto, la mayoría de los matriculados llegaban al INA por su propia cuenta y podían o no ser del grupo meta del PDU.

Para el año 1981 tenemos información sobre la residencia de la mayoría de los egresados de los cursos del PDU del INA. De 226 egresados en 1981, 193 (un 94%) eran del area metropolitana. Uhas 23 personas residían fuera del area metropolitana y 10 no sabemos dónde vivían. Los egresados del area metropolitana se dividían:

Sector Norte 24%  
(Tibás, Goicoechea, Moravia, Coronado, Sabanilla)

Sector Sur 35%  
(Barrios Sur, Hatillo, S. Sebastián, Alajuelita)

\*Informe de Unidad Coordinadora del Proyecto de Desarrollo Urbano, Subcomponente Capacitación, Informe Semestral, julio-diciembre 1981.

\*\*Subcomponente Capacitación, Informe Cuatrimestral, enero-abril 1982.

Sector Este (Desamparados, Curridabat, Montes de Oca, Zapote)	22%
Sector Oeste	19%
TOTAL	100%

Los datos disponibles para 1982 muestran también que el Sector Sur es el que más participó en los cursos del INA del PDU y el Sector Oeste fue el que menos participó.

Tomando en cuenta que los cursos del PDU se difieren poco de los cursos normales del INA, y tratando de dar alguna idea del alumnado del INA, presentamos unos datos generales del INA tomados de un estudio hecho en 1979\*, para tratar de formar un perfil del estudiante.

- a) Escolaridad. El 79% de los egresados tenían segundo año de secundaria o más previo ingreso al INA.
- b) Edad. El 79% de los egresados tenía entre 21 años y 26 años.
- c) Estado Civil. El 56% de los egresados estaba casado.
- d) Tamaño de Empresa en que Trabajan los Egresados. El 21% trabaja en empresas con 10 empleados o menos. 21% trabaja en empresas de 10 a 50 trabajadores y el 58% trabaja en empresas de más de 50 trabajadores.
- e) Nivel Asignado al Egresado del INA. El 61% de los egresados fueron asignados a un nivel de operario, un 31% a un nivel de Técnico Medio y un 8% a un nivel de aprendizaje o trabajo no calificado.

Estos datos nos muestran que el egresado típico del INA tiene entre 21-26 años, una educación superior al segundo año de secundaria, esta casado, y va a trabajar como operario en una empresa de tamaño mediano o grande con más de 50 empleados.

#### SELECCION DE CURSOS

El INA no utiliza la Encuesta de Establecimientos del MTSS para determinar los cursos que ofrece. El INA hace su propio sondeo de necesidades en empresas y en sus oficinas regionales. El conocimiento de cada director de una zona ayuda en el proceso de determinación de cursos. Otras variables que utiliza el INA:

\*Los datos a continuación vienen de INA, Informe Final Sobre Investigación de los Egresados de Aprendizaje, noviembre 1980.

- a) Si los cursos se han dado en la zona con frecuencia anteriormente (el Registro Estadístico Cantonal);
- b) las encuestas de hogares del MESS;
- c) las especialidades técnicas de su profesorado docente;
- e) la demanda formalizada por parte de un grupo comunal, una empresa, u otra agencia de gobierno (por ejemplo IMAS);
- f) la incidencia política en el trámite o pedido para un curso.

El INA es una institución muy grande con una programación tanto anual como trimestral. Los cursos pues se proponen con gran anticipación. Existe alguna flexibilidad, ya que algunos cursos se posponen y otros se cancelan pero la programación fija las pautas a seguir. Este mismo sistema burocrático, importante en una agencia grande del estado, fue un factor limitante en el PDU, ya que al detectar necesidades para nuevos cursos, el INA no podía reaccionar rápidamente a esta solicitud. El coordinador del proyecto señala en su informe, "no se aprecia una coincidencia adecuada entre la captación de aspirantes y la programación de los cursos (o viceversa) para el PDU.\*"

También es cierto que los posibles participantes tenían que acomodarse, pues, a la programación existente. Cuando operaban las Unidades de Detección, el tiempo normal entre ser referido y ser aceptado en un curso (para los pocos que lograron ingresar al INA) era de dos meses.

La programación de cursos del INA en ningún momento ha pretendido hacer hincapié en cursos no tradicionales enfocados a la mujer. La unidad coordinadora del PDU había recomendado, "analizar la posibilidad de incluir en la programación otro tipo de cursos dirigidos a mujeres, ya que como en la actualidad sólo se les ofrece sobre un sector de actividad, sus oportunidades de participación se reducen.\*"

\*Subcomponente Capacitación: Informe Semestral julio-diciembre, 1982.

\*\*Subcomponente Capacitación, Informe Cuatrimestral, enero-abril 1982.

### SEGUIMIENTO

El INA no hace ningún tipo de seguimiento de sus egresados. No existen estudios para determinación al impacto de la capacitación del INA a mediano y largo plazo. Un estudio interno de seis meses mostró que el 70% de los egresados ingresaban al mercado de trabajo y el 10% a sus propias actividades económicas.

El INA no ofrece ningún tipo de programa de apoyo al egresado, fuera de su servicio de colocación. Las empresas pueden llamar directamente al INA si tienen necesidades de trabajadores.

En 1984 se contemplan programas de seguimiento y de apoyo, tales como el proyecto INA-BID que le suministrará crédito a un graduado del INA o del Taller Público que quiera montar su empresa. El proyecto se hará con el Banco Popular.

### SUBSIDIO DE LOS CURSOS

Todos los cursos del INA son gratis. Los participantes no pagan ninguna matrícula. Además, el INA da becas para sus cursos. La ayuda del INA puede ser para hospedaje, alimentación, transporte y otros gastos. El INA en 1983 becó el siguiente porcentaje de sus alumnos:

Centro Puntarenas	93% becados
Centro Liberia	74% becados
Centro Construcción Civil	54% becados
Centro Delich	45% becados
Centro Naranjo	5% becados

En Naranjo los cursos han sido más cortos y requieren menos subsidio. En otros centros la capacitación es especializada (como Mecánica Agrícola en Liberia) que implica enviar personas de todo el país a Liberia, incrementando el subsidio. El monto global del subsidio en 1984 fue de aproximadamente 5 millones de colones.

El IMAS también ayuda a subsidiar los cursos del INA para la población meta del IMAS. Para personas que son menores de edad este subsidio se limita a pasajes y alimento. A los jefes de familia tomando cursos de larga duración, se les da una beca global. Dentro del curso del INA se hace una evaluación periódica por el personal del trabajo social. Estos orientadores tratan de reducir la incidencia de deserción, aunque así sólo el 75% de los matriculados termina los cursos.

Para jefes de familia el subsidio es más amplio, incluyendo el costo de mantenerlo a él y su familia: el costo de la luz, alquiler, alimentos, pasajes, etc. Los subsidios del IMAS ascienden a aproximadamente 4 millones de colones, provenientes de Asignaciones Familiares.

No es posible saber cuántas personas iban a, ó trataban de ir a los cursos del INA sólo por el subsidio familiar. Las personas trabajando en el proyecto creen que ciertamente se daban esos casos. El IMAS mantiene su programa de subsidios con el INA a través de un convenio institucional.

#### CERTIFICACION OCUPACIONAL

El proyecto de Certificación Ocupacional del INA no cayó dentro del PDU, pero viene siendo un tipo de programa de adiestramiento en servicio. Muy esquemáticamente, el programa entre en una empresa, aplica una prueba a cada trabajador. Se analizan los resultados. Si falló en algún campo se establece un plan de sesiones con el trabajador, en la empresa o en otro lugar. Una vez que supere la falla se le da un certificado. Esto ayuda al trabajador, lo capacita y le da las herramientas para poder avanzar.

Todo el proceso depende del análisis de puesto que determina el diagnóstico. El INA tiene esa facultad a ciertos campos como son la Construcción, Instalador Eléctrico, etc. Otros campos estan en proceso de formulación y pruebas.

### TALLERES PÚBLICOS O TALLERES DE CAPACITACION - PRODUCCION

El programa de Talleres Públicos del INA no estaba contemplado en el proyecto original del FDU. Se modifica el préstamo en 1981 para que este componente entre dentro del préstamo.

El Taller Público es un lugar, ubicado dentro de una comunidad, abierto a toda persona de más de 12 años que reúna ciertos requisitos mínimos, con los objetivos de capacitación, producción y venta. Ingresar al Taller no requiere títulos, ni educación previa (aunque en ebanistería, por los conceptos mismos, es casi imprescindible una educación mínima del tercer grado de primaria). El Taller Público tiene como objetivo capacitar a personas desempleadas, jubiladas, amas de casa y minusválidos con la intención de incrementar los ingresos de sus hogares. El requisito de ingreso familiar no es rígido: en un taller un ingreso de C10,000.00 mensual era suficiente para no permitirle acceso al taller, mientras que en el otro el requisito del ingreso era más flexible, tomando en cuenta el número de personas dependientes sobre ese ingreso familiar.

Los Talleres tienen como objetivo la atención precisamente de la población meta del proyecto inicial del FDU.

#### Estudio de Evaluación

Se visitaron a los tres Talleres Públicos financiados por AID, ubicados en Villa Esperanza, León XIII y Zetillal. En Villa Esperanza, el Taller está en construcción, o sea no han comenzado aún sus labores. En los otros Talleres se habló con un director (el otro director tuvo una emergencia familiar), una secretaria, 3 profesores y 10 usuarios de los Talleres. También se utiliza en esta evaluación (a) un estudio de evaluación de los Talleres hecho por el INA en mayo, 1984; (b) un estudio de un técnico de la OIT sobre los Talleres Públicos y (c) información escrita y recopilada de datos de los mismos talleres.

#### Definición de Especialidades

El Taller Público en León XIII ofrece las especialidades de costura industrial y corte y confección y sastrería. El Taller en Zetillal ofrece lo mismo además de ebanistería. Para determinar que ramas de actividad se ofrecerían al público no se hizo ningún tipo de estudio. "La selección de las especialidades se ha hecho, hasta

ahora, en forma empírica y no científica, a partir de observaciones y del sentido común del equipo técnico del INA".<sup>1</sup> Los Talleres Públicos no tienen como objetivo la formación de personas para el trabajo en empresas formales, por lo tanto los resultados de las "Encuestas de Establecimientos" no se utilizan en estos Talleres.

### Proceso de Trabajo

Los posibles usuarios llegan al Taller principalmente porque han oído de él por parte de vecinos o amigos. Una persona entrevistada vió el letrero del Taller y entró para investigar. El Taller hace poca promoción directa, aunque el INA ha hecho algo de promoción. Al no existir problemas por falta de usuarios, la promoción directa del servicio no es imprescindible.

El usuario se presenta a la oficina. Una secretaria le llena un formulario, la Solicitud de Ingreso, que es de dos páginas. Aquí no sólo se indica qué especialidad es de interés, sino que también se detallan los ingresos familiares, el número de dependientes y el número de personas que viven en la casa. Aunque existe el interés de que los usuarios sean de la clase más pobre, los criterios de selección no han sido rígidos (llevando al técnico de la OIT a comentar "ha sido muy abierto el acceso de la población a los Talleres"). El número de personas no seleccionadas ha sido muy poco; sin embargo, como analizaremos más adelante la mayoría de la clientela aparenta ser pobre.

Los Talleres no dan cursos formales. Los profesores no dan charlas. Los Talleres son para la autoformación de la persona. Los Talleres tienen los equipos (las máquinas) y un profesor disponible para tabajar con el interesado. El usuario llega a la hora que puede, con sus propios materiales (por ejemplo, tela, aguja, tijeras, hilo) para hacer un producto específico. La profesora le ayuda al usuario. Es educación práctica, aprendiendo haciendo.

Los usuarios no pagan ninguna cuota formal; la educación es gratis. Sin embargo, los usuarios ayudan a financiar pequeños arreglos en los Talleres. Por ejemplo, en un Taller se quemó la plancha. Los usuarios se turnaron en traer su propia plancha, luego recogieron el dinero para comprar una plancha para el Taller. En un Taller existe una cuota por cada miembro del Taller, para pagar materiales de uso común, como por ejemplo el hilo especial de unas máquinas.

La capacitación en los Talleres es más lenta y menos estructurada que en un curso formal. Esto se debe a que los

<sup>1</sup>Estudio de la OIT.

usuarios vienen cuando puedan o quieran y que el ritmo de progreso en la capacitación lo determina la motivación y aptitudes del usuario. Existen muchos estudios y teorías que apoyan la tesis de que aunque este tipo de capacitación es más lenta, para muchas personas es más duradera y más integral.

Este tipo de educación valora la iniciativa de la persona, implica que la persona tiene que tomar riesgos (o sea lanzarse a algo nuevo) y no discrimina en contra de esas personas que aprenden lentamente, o no tienen la formación previa para tomar cursos más formales. En un ambiente donde muchas de las agencias toman una posición paternalista o burocrática al trabajar con el pobre, este proceso de capacitación se vislumbra como una excepción.

Este mismo sistema conlleva ciertos elementos problemáticos: (a) uno de los profesores creía que se requerían 2 profesores por tanda, en vez de uno. El modelo de capacitación implica mucha independencia, supervisión pero no control de la profesora. Por lo tanto se aprende cometiendo errores. Los Talleres tienen limitado el grupo a unos 14-15 personas por profesor, un número adecuado, dentro de la filosofía del programa; (b) este tipo de educación requiere profesores diferentes, que le den independencia al alumno, que dejen a los usuarios cometer errores, que puedan interactuar con cada persona a su nivel, que no traten de hacerle el trabajo al usuario, etc. Esto es difícil para el profesor, es un esquema de capacitación con el cual muchos nunca podrán ajustarse; (c) al estar abiertos a casi todo el mundo, el sistema implica que algunas de las personas que entran en el taller nunca se capacitarán por falta de capacidad propia. Algunas personas le tomarán mucho más tiempo al profesor, otros nunca se adiestrarán bien en ciertas funciones. El problema aquí es el cupo limitado de los Talleres y la importancia de que ciertas personas no monopolizen los grupos. No existen pautas para controlar esto; (d) el sistema también implica que muchas personas que se inscriben no serán activas en el taller. Algunas personas se inscriben, creyendo que es un modelo más tradicional y que recibirán algo de subsidio, o ayuda (ver sección sobre subsidios). Al ser esto restringido, muchas personas no tendrán el ánimo ni el incentivo para seguir viniendo al taller. Por lo tanto habrá un gran número de "usuarios anteriores".

Es importante destacar, pues que el Taller Público no es una solución para todas las personas de ingresos pobres. Pero el Taller Público le da la oportunidad, le da acceso a la capacitación y producción, a aquellas personas que acepten el reto, que tengan suficiente motivación e iniciativa para trabajar para lograr un futuro mejor.

### Los Beneficiarios

El Taller de Zetillal tiene 1,957 personas inscritas. De estas 1,190 se inscribieron para el taller de costura, confección y sastrería y 767 se inscribieron para el taller de ebanistería. Del total, 1,052 eran hombre y 905 mujeres. La mayoría de las mujeres (862) estaban en el taller de costura sólo 43 estaban aprovechando el taller de ebanistería. Unos 328 hombres estaban inscritos en el taller de costura -- casi todos en sastrería.

En Zetillal el 50% de los usuarios vienen del vecindario un 40% vienen de comunidades vecinas y un 10% vienen de otros cantones de San José, algunos hasta 20 y 25 kilómetros de distancia.

Los usuarios del Taller de Ebanistería se caracterizan por su juventud. La gran mayoría de los usuarios tiene 20 años o menos. Son muchachos que estudian de noche, tienen otros trabajos, o están ociosos. En este Taller antes venían usuarios principalmente de noche, ahora vienen pocos en la noche y vienen de día. Esto se debe principalmente a que los que usan el taller ahora son personas desocupadas. El Taller de costura se caracteriza por usuarios que son principalmente amas de casa, ya con más edad. Estas están limitadas en su participación por los quehaceres domésticos y sus niños. El Taller Pública tiene programado el establecimiento de una guardería infantil para resolver este problema.

### León XIII

El Taller Público León XIII sólo tiene un taller abierto, el de corte y confección y sastrería. Este taller tiene sólo unos meses de estar abierto. Tiene un total de 394 personas inscritas en corte y confección (386 mujeres y 7 hombres) y 86 personas en sastrería (59 hombres y 27 mujeres). En la rama de corte y confección las 394 personas han hecho 3768 visitas al taller, un promedio de 9.5 visitas por persona en un período de 3 meses. El promedio de visitas por personas en sastrería es 3.1 en un período de 2 meses.

Los datos del Taller muestran que en corte y confección y sastrería más del 50% de los usuarios tienen 28 años o menos, con alrededor de un 25% teniendo 18 años o menos. Los usuarios, pues son predominantemente personas jóvenes. Sólo un poco más de 10% de los usuarios tiene 39 años o más.

Cuadro No. 11

<u>Edad del Usuario</u>					
<u>León XIII</u>					
	<u>18 años ó menos</u>	<u>19 años - 28</u>	<u>29 - 38</u>	<u>39 +</u>	<u>TOTAL</u>
Obstura	24%	35%	30%	11%	100%
Sastrería	28%	26%	33%	13%	100%

En el taller León XIII la mayoría de las personas vienen de ese mismo barrio y de Garabito, donde viven personas aún más pobres.

La gran mayoría de los usuarios tiene entre 4 y 6 dependientes en su núcleo familiar. Sólo el 22% tiene más de 6 dependientes y sólo el 18% tiene menos de cuatro.

Cuadro No. 12

<u>Miembros en el Núcleo Familiar</u>				
<u>León XIII</u>				
	<u>1 - 3 Personas</u>	<u>4 - 6 Personas</u>	<u>7 - 9 Personas</u>	<u>10 + Personas</u>
Usuarios	18%	60%	17%	5%

Desafortunadamente no tenemos el dato del número de dependientes cruzado con el ingreso familiar. Pero el siguiente cuadro nos indica dramáticamente que los usuarios de los Talleres son personas de ingresos bajos. Casi 3 de cada 4 usuarios ganan menos de 7,000 colones por mes. Un grupo muy pequeño gana más de 11,000 colones. Este cuadro muestra claramente que el Taller Público está sirviendo a la población meta del préstamo de A.I.D. -- la persona pobre.

Quadro No. 13

	<u>Ingreso Mensual Familiar</u>			
	<u>- C4,000</u>	<u>C4,000-C7,000</u>	<u>C7,0001-C11,000</u>	<u>C11,0001 +</u>
Costurera (308 Usuarios)	36%	38%	18%	8%
Sastrería (85 Usuarios)	33%	35%	14%	18%
Total	36%	37%	17%	10%

---

Si tomamos de los datos una familia promedio de 5 personas y un sueldo promedio de unos 6,000 colones de ingreso mensual, nos da una situación promedio de la familia usuaria del Taller Público en León XIII. Esto implicaría un ingreso por persona de 1,200 colones por mes.

Estudio: Talleres Urbanos

El Departamento de Evaluación de la Dirección de Planificación y Evaluación del INA hizo una evaluación de los Talleres Públicos. Dicha evaluación ha sido fuertemente criticada en el INA, al haber tomado una muestra muy pequeña y al orientarse a desacreditar los Talleres. Aunque la información puede no ser científicamente confiable, nos da unas indicaciones, especialmente sobre un perfil del usuario.

Se estudiaron 72 usuarios, 46 actuales y 26 anteriores. Solo señalamos 3 resultado de interés.

Primero, el salario mensual del usuario en enero de 1984 demuestra que el Taller Público llega a personas sin ingresos salariales fijos. La mayoría no recibe salarios (en gran medida éstas son amas de casa). el 70% de los usuarios reciben un salario mensual menor a 4,000 colones y solo el 15% recibe un salario mayor a 8,000 colones.

Quadro No. 14

Salario Mensual del Usuario  
en Enero de 1984

Detalle:

Sin Ingreso por Salario	54%
Menos de C4,000	16%
De C4,000 - C8,000	11%
C8,001 +	15%
No sabe, no responde	4%
<b>Total</b>	<b>100%</b>

Otro resultado de la evaluación del INA es que el 75% de los usuarios no están bien ocupados. Casi un 25% de los usuarios están o sub-ocupados o desocupados. La mayoría de los usuarios son amas de casa con oficio doméstico -- mujeres que quieren capacitarse para poder aportar al ingreso familiar.

Quadro No. 15

Situación Ocupacional al Ingresar al Taller

Usuarios Anteriores y Actuales\*

<u>Situación Ocupacional</u>	<u>Usuarios Anteriores</u>	<u>Usuarios Actuales</u>	<u>Total</u>
Ocupado	33%	22%	25%
Sub-Ocupado		28%	20%
Desocupado		4%	3%
Oficio Doméstico	43%	39%	40%
Otros (estudiantes, pensionados inválidos, viejos)	24%	7%	12%

Basado en una muestra de 21 usuarios anteriores y 46 usuarios actuales.  
La muestra no es confiable.

Analizando las ocupaciones de los usuarios anteriores y actuales de personas ocupadas o sub-ocupadas vemos que las ocupaciones son variadas. De esta muestra reducida un 20% eran sastres o costureras, un 20% ebanistas y un 10% oficios domésticos. Los demás se reparten entre chofer, constructor, guarda, oficinista, conserje, carnicero, pastor y electricista.

#### Estudio de Caso: Usuarios

##### Nb. 1:

Mujer joven de 20 años con un hijo, sin marido, vive en Zetillal. Se mantiene con unos trabajos de mecanografía y vendiendo unas artesanías en tejido. Hace 4 meses ingreso al taller de ebanistería. No sabía nada de ebanistería pero le gusta aprender cosas nuevas. Va a la Universidad de Costa Rica, con una muy buena beca, donde estudia Agronomía. No ve posibilidades profesionales en el campo de la Agronomía. Cree que la ebanistería tiene más salida. Empezó haciendo cosas para la casa: tablas para picar, muebles. Quiere seguir aprendiendo para hacer artesanías en madera. Le interesa montar una empresa propia y espera recibir ayuda de la Cámara Nacional de Pequeñas Industrias. Sus comentarios sobre el Taller:

"Es bueno hacer sus propias cosas, aprendo cosas que puedo usar...este sistema permite avanzar más rápido, ya que viene la teoría y la práctica junta... no hay que pagar por las clases... desarrollo mi creatividad... obtenemos con los compañeros los recursos (materia prima) a costo mínimo..." Esto último se refiere a que compran los materiales entre un grupo de usuarios y les sale más barato.

##### Nb. 2:

Hombre joven, 26 años, con 7 personas en la casa, vive en la comunidad. Su mujer es costurera. El trabaja en la Central Telefónica. No sabía nada de ebanistería. Tiene ya más de 1 año en el Taller. Casi todo lo que hace en el Taller es para su casa, o para la casa de familiares. Hace muebles, puertas, etc. Viene casi todo el día los sábados y por las noches de 6 a 8. Eventualmente podría vender lo que produce pero hay necesidades en casa y no tiene dinero para las materias primas. Cree que sería bonito formar una cooperativa, o tener un fondo para comprar materiales -- o sea un crédito para capital de trabajo. Entró al Taller porque vió el letrero afuera, entró para ver qué era. No piensa dejar su trabajo. Para él el Taller ayuda su situación familiar pero no es un oficio para generar ingresos. Cree que en el Taller hay muchas personas inscritas pero pocas lo usan. "Siempre vienen los mismos..."

No. 3:

Muchacho joven, 20 años, vecino de la comunidad, 4 personas dependen de él, incluyendo su padre que perdió su trabajo. El ha reemplazado a su padre. Trabaja en una agencia pero tiene un ingreso salarial "muy bajo". Ingresó al Taller hace 15 días con el interés de hacer cosas para la casa. "Si me lo compran, lo vendo. Sino, pues lo usamos en casa". No tenía experiencia en ebanistería. Había hecho algo de carpintería en la casa, pero nunca nada de muebles. Llegó hasta el tercer año de colegio. También tomó su curso de 2 años de electrónica. Este año está terminando el bachillerato por madurez. Viene al taller lunes y martes después del trabajo, y todo el día sábado. Quiere ir a la universidad.

No. 4:

(Este es un caso compuesto de dos señoras en el Taller de Costura.)

Ama de casa con varios niños en casa. Ha terminado primaria. Viene al Taller cuando puede, pero no tiene mucho tiempo. Cuando entró al Taller sabía muy poco de costura. Pero empezó haciendo ropa para la casa. Se arriesgó desde un comienzo para hacer ropa. Si salía bien podía venderla. Ahora, después de 1 año, tiene clientes que le dan tela para que ella haga los vestidos. Está por comprar una máquina de coser para su casa. Pero, utilizaría el Taller siempre, por las máquinas especializadas que tiene. Para ella, el ingreso del Taller es complementario, o sea es algo adicional al ingreso del marido. No podría mantenerse con solo la costura. No podrían pagar mucho por la capacitación del Taller, pero sí podrían pagar algo módico. Cree que el Taller es muy bueno porque es flexible, no tiene horas fijas, se puede hacer ropa para la casa que sale mucho más barata, se puede ganar un poco de dinero para ayudar en la casa, cree que es una mejor manera de enseñar y cree que el lugar es "como entrar uno en su casa".

Subsidios

La participación del usuario en el Taller es gratis. El usuario tiene que traer la materia prima y los materiales para hacer su trabajo. Pero él no paga nada por el uso de las máquinas o por la enseñanza del profesor. En los dos Talleres los usuarios han

ayudado a hacer pequeñas reparaciones a maquinaria y pequeños gastos del Taller. En León XIII los usuarios han establecido una junta directiva que ahora vela por el Taller, con los siguientes compromisos: limpieza del Taller, rifas para recaudar fondos, una cuota por usuario para pagar los materiales comunes. La cuota es más alta para persona con subsidios del IMAS o del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En León XIII al INA y los usuarios están formulando estrategias para la mayor participación del usuario en todos los aspectos del Taller. Existe conciencia entre los profesores del INA entrevistados que los usuarios deben pagar algo (aunque módico) por el uso del servicio.

Algunos usuarios reciben subsidios por parte del IMAS o el MISS. El IMAS puede prestar una colaboración de hasta 3 meses para que un usuario pueda asistir al Taller. El IMAS da hasta 1,000 colones por mes, dependiendo de la situación económica de la persona. A veces da una ayuda por solo 1 mes en otras ocasiones por 3 meses. El usuario viene al Taller. El Taller refiere al usuario al IMAS. El IMAS, que tiene oficina sectorial en el vecindario, analiza las solicitudes. El IMAS está subsidiando a 15 personas en este momento.

Además existe el subsidio del MISS, de la Dirección Nacional de Seguro Social. Este es un subsidio por desocupación, donde el MISS le ayuda mientras se capacita en el INA. Estos subsidios son mayores. Pueden ser de 2,500 colones por mes por tres meses y puede ser postergado a seis meses. Es el Taller el que hace la pre-selección y envía posibles candidatos al MISS. El Taller de León XIII envió 112 candidatos para el Taller de costura; el MISS otorgó 35. De 46 solicitudes para sastrería, aprobaron 30. O sea, hay 65 usuarios subsidiados solo en León XIII. Esto equivale al 13.5% de los usuarios inscritos en los Talleres. No se pudo obtener información sobre el nivel de participación de este 13% en comparación con el otro 87%.

### Impacto del Proyecto

El proyecto trabaja con la población meta del préstamo del A.I.D. El impacto de este proyecto se ve en lo siguiente:

#### 1. Capacitación

Con métodos de enseñanza práctica, se ha capacitado a personas en los Talleres, en las áreas de costura, sastrería y ebanistería. Es difícil medir la calidad de la producción tras la capacitación. Los profesores son capaces, pero tanto depende de la iniciativa y creatividad del usuario que es probable que la calidad sea variable. La capacitación no es estructurada o formal, por lo tanto toma más tiempo. Pero la metodología implica que el usuario aprende algo práctico, concreto, no teórico.

Los usuarios no reciben certificación pero pueden recibir una carta del Taller. La certificación muchas veces es importante para conseguir un puesto en el sector formal. Debe establecerse una manera de recibir certificación por equivalencia -- por la calidad del trabajo.

## 2. Economico

El primer impacto del proyecto es sobre la economía familiar. Los usuarios aprenden haciendo proyectos. Estos proyectos son camisas, muebles, trajes, etc. Estos se utilizan, al comienzo, en la casa. O sea, al principio el proyecto no genera ingreso para la familia, pero reduce los costos familiares por ropa, muebles, etc. Esto a su vez tiene un impacto sobre el nivel de vida de la familia, al tener más recursos para otras actividades. No podemos menospreciar esto, ya que este es el mayor (e inicial) impacto económico del proyecto.\*

El segundo impacto del proyecto es la generación de ingreso a través de la producción. Aquí el impacto tiene que dividirse entre las cooperativas y la producción individual. En León XIII el INA ha ayudado a fortalecer la cooperativa de León XIII que produce ropa. Esta cooperativa que ha tenido períodos de poca producción, ahora tiene un arreglo con una compañía y se encuentra sin suficientes operarios. El Taller Público le está capacitando 27 nuevas socias para la cooperativa. Esto tendrá un impacto directo sobre los ingresos de esas personas. (No pretendemos evaluar los beneficios y problemas de una maquila. Es preocupante el bajo nivel salarial, la poca capacitación a las operarias en funciones de diseño, corte y supervisión, la desproporcional ganancia de la empresa y la división de roles por sexo entre el supervisor de la compañía (hombre) y las operarias de la maquila (mujeres)).

En Zetillal se propone una cooperativa, también maquila. En Villa Esperanza existe una cooperativa maquila que posiblemente se fortalecería con el Taller Público.

Pero la mayoría de las personas que usan el Taller Público no ingresan a la cooperativa. Algunos consiguen trabajos en el sector formal de la economía. No existen datos concretos pero estos son pocos. Otros, utilizan los conocimientos adquiridos para ganarse un ingreso complementario. El estudio de evaluación del INA

\*Esto a su vez puede tener un impacto negativo sobre la economía, al sacar a posibles compradores del mercado. Sin embargo, muchas veces los artículos no se hubieran comprado (muebles) o se hubiera postergado su compra.

muestra que la gran mayoría de los usuarios no generan ingresos después de la capacitación del Taller. Es precisamente esta conclusión que los técnicos del INA en los Talleres creen que no es válida.

Quadro No. 16

Ingresos Obtenidos de la Venta  
de Artículos Elaborados en el Taller

<u>Ingreso por Venta</u>	<u>Usuarios</u> <u>Actuales</u>	<u>Usuarios</u> <u>Anteriores</u>	<u>Total</u>
Sin Ingreso	54%	96%	69%
C300 - C1,000	9%		6%
C1,000 - C2,000	11%		7%
C2,000 +	13%		8%
no sabe, no responde	13%	4%	10%
TOTAL	100%	100%	

Pero el cuadro indica algo certero: la mayoría de los usuarios se benefician no generando ingresos complementarios o adicionales, sino haciendo "cosas" para su casa y ayudando al ingreso familiar al ahorrar gastos. Un logro importante del proyecto es abaratar los costos de ciertos artículos de primera necesidad para personas pobres que ahora pueden confeccionarlos o elaborarlos.

3. Individuo

Los talleres le ofrecen al individuo una oportunidad. El individuo tiene que aprovecharla. Al tomar la iniciativa, al arriesgarse a meterse en un mundo nuevo, la persona crece como individuo y recibe más confianza, más flexibilidad laboral, o sea más control sobre su propia vida. Los talleres le dan acceso a personas pobres, acceso a capacitación, a maquinaria, a profesores. La metodología libera el potencial de cada persona, que puede desarrollarse a su manera. Todo esto tiene impacto sobre esas personas que aceptan el reto.

#### 4. Comunidad

El Taller Público es un modelo que le pone énfasis al logro individual. Pero en León XIII están forjando una comunidad de los usuarios — para mantener, limpiar y proteger el Taller. También los talleres han fortalecido o generado unidades cooperativas de producción. El taller podría hacer mucho más, en una forma no paternalista, para fomentar el desarrollo de su comunidad.

Los talleres, al ser totalmente gratis, pierden una oportunidad, no solo de generar ingresos para ayudar a cubrir sus costos, sino también pierden una forma de hacer más responsables los miembros de la comunidad. El pago de una cuota pareciera ser el sistema más sencillo, aunque se ha pensado también en un cobro sobre los artículos producidos para la venta. El servicio ofrecido por los talleres pareciera ameritar el pago por parte de los usuarios.

#### 5. Creación de negocios

El impacto del proyecto en la generación de ingresos permanentes y empleo ha sido mínimo. La mayoría de los usuarios ven al taller como un lugar para hacer cosas para la casa o ganar un ingreso mínimo complementario. Sin embargo, las entrevistas señalaron que en el campo de la ebanistería las personas tenían interés en ir hacia la producción más organizada pero no tenían los recursos necesarios. El INA no hace ningún tipo de seguimiento al usuario. Esto debe de modificarse, uniendo este esfuerzo a uno que haga accesible crédito para capital de trabajo para micro-empresas, o para compra de activos fijos. En las entrevistas vimos dos casos de mujeres que ya se habían comprado su máquina de coser, y otra mujer que quería hacerlo. El sistema ahora termina en la capacitación. Es imprescindible ayudar en el próximo paso: La financiación de capital de trabajo y activos fijos. El INA tiene programado un programa de esta índole en el Banco Popular, financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo.

Si el objetivo es verdaderamente producción, el proyecto de talleres públicos tendrá que modificarse/ampliarse para tener éxito. Esto se puede hacer en una forma no subsidiada. Más bien el Taller Público podría llegar a la autosuficiencia (después de hecha la inversión inicial) al mismo tiempo que atiende la población meta.

#### Conclusión

Los Talleres Públicos sirven a la población pobre de San José. Su metodología es apropiada en la capacitación. Su impacto económico es principalmente en el mejoramiento de las casas o vestidos de los usuarios, no en el incremento del ingreso familiar. El método desarrolla el potencial humano de esas personas que aceptan el riesgo de tratar de mejorarse ellos mismos. El programa debe romper sus vínculos con sistemas paternalistas y de dependencia y debe forjar nuevos vínculos con agencias que pueden facilitar crédito y asesoría a nuevas microempresas y cooperativas que surjan del Taller.

## LA PEQUEÑA INDUSTRIA

### OBJETIVOS

La segunda parte del componente de empleo y productividad del FDU era "establecer un fondo para créditos y un programa de asistencia técnica y adiestramiento para pequeñas industrias urbanas con el propósito de incrementar su productividad y generar empleo para las personas de escasos recursos de las zonas urbanas". El proyecto estimó que se trabajarían con 970 empresas y que crearían 3500 empleos.

El proyecto definía que participarían en el proyecto el Sistema Bancario Nacional, DGATPIA del Ministerio de Economía, Industria y Comercio y el INA. El Sistema Bancario: aportaría 3.3 millones de dólares para complementar los 2.5 millones del AID.

- . incrementaría la promoción de los créditos;
- . simplificaría y unificaría la documentación;
- . usaría los servicios de DGATPIA.

A su vez DGATPIA tenía un papel de suma importancia. DGATPIA elaboraría planes de inversión, recomendaría créditos a los bancos, prestaría asistencia técnica y daría algo de adiestramiento. La aprobación de DGATPIA era condición previa para recibir un crédito. Prepararía 35 estudios de factibilidad en empresas y elaboraría 25 panfletos instructivos.

El INA impartiría un mínimo de 40 cursos a 800 empresarios para mejorar sus capacidades empresariales básicas: contabilidad, tecnología de producción, relaciones laborales y mercadeo.

En las reformas hechas a fines de 1981 el objetivo general se mantuvo; los únicos cambios rebajan el número de empleos a ser generador de 3500 a 1550, el número de panfletos de DGATPIA de 25 a 13, y el monto de la contrapartida del Sistema Bancario de 3.3 millones de dólares a 486.750.00 dólares.

El proyecto se limitó inicialmente en San José y en 1982 se extendió a toda la Meseta Central. Con este cambio se descartó el requisito de que DGATPIA tenía que aprobar los créditos y se transfirió ese poder a los bancos comerciales de la Banca Nacional, con revisión posterior por FOUEIN del Banco Central.

El FDU desde el comienzo le dió primordial importancia al fondo de crédito. Originalmente se presupuestaron 2.5 millones de dólares para crédito, 244.500.00 dolares para DGATPIA y 15.000.00 para el

INA. El proyecto termino con un plan de gastos de 3.8 millones de dólares para crédito, 66.700.00 dólares para DGATPIA y no se desglosaba por aparte el subcomponente del INA para capacitación empresarial.\*

Claramente el HDU, en lo que se refiere a pequeña industria es principalmente una línea de crédito para la pequeña industria.

LOGROS: DGATPIA

Sólo un 1.7% de los fondos destinados al componente de Pequepa Industria y Artesanía se ha dedicado a labores de estudio, asistencia técnica y seguimiento de créditos por parte de la Dirección General de Asistencia Técnica a la Pequeña Industria y la Artesanía (DGATPIA). Entre las actividades principales de esa Dirección se cuentan las siguientes con el correspondiente resultado en el período del Proyecto:

Cuadro No. 17

ACTIVIDAD	RESULTADO CUANTITATIVO
Identificación y registro de pequeños industriales y artesanos	4983
Asistencias tributarias a PIA	1286
Asistencias tecnicoadministrativas a PIA	1288
Seguimientos de crédito	2917
Estudios de productos nuevos	45
Cooperación grandes empresas con pequeñas	251

Como se deriva del cuadro anterior, las labores de la DGATPIA, configuran actualmente un importante apoyo al desarrollo de nuevos programas crediticios al disponer de cuantiosos registros de

\*El INA originalmente tenía programado gastar 383.000.00 dólares, entre el programa de capacitación normal y de pequeña empresa. Terminó por gastar 231.300.00 dólares.

información sobre pequeña industria y artesanía y haber adquirido experiencia en el tratamiento y atención de esa población en áreas urbanas.

Identificación y registro de pequeños industriales y artesanos es una actividad constante que se inició en diciembre de 1979 y que al finalizar 1983 ya involucraba registros de 4963 empresas. En esta labor, durante 1982 se contó con la participación de promotores de DINADECO, quienes además participaron del seguimiento a los créditos, tanto morosos como al día. La actividad de seguimiento llegó a alcanzar la cifra de 3.326 seguimientos en el período del Proyecto, ésta se coordinó con el SBN, DGATPIA y DINADECO, poniendo énfasis en los créditos morosos según registros bancarios.

Una de las metas del Proyecto establecida en convenio es la de efectuar estudios de factibilidad de productos nuevos tendientes a la sustitución de importaciones. Para una meta de 35, se alcanzó la cifra de 45 al terminar el período de ejecución. El convenio también indicaba la necesidad de imprimir 25 panfletos instructivos para pequeños industriales y artesanos. Al finalizar el período, la DGATPIA no había logrado imprimir ninguno de éstos.

Cuadro No. 18

<u>LOGROS DE DGATPIA*</u>				
	NUMERO DE PIA IDENTIFICADOS	NUMERO DE ASISTENCIA TECNICO- ADMINISTRATIVA	NUMERO DE SEGUIMIENTOS DE CREDITOS	NUMERO DE ESTUDIOS DE PRODUCTOS NUEVOS
1979	100	5	0	1
1980	1593	204	180	16
1981	1024	322	1156	7
1982	1494	436	964	16
1983	772	321	617	5
1984	4983	1288	2917	45

\*FUENTE: ESTADÍSTICAS DE DGATPIA.

Como se puede apreciar del cuadro de logros, DGATPIA participo más en el programa de 1980 a 1982. En 1983 su participación bajó considerablemente.

En el período 1979-1983, DGATPIA recomendó 1564 créditos a la banca nacional. De estos fueron formalizados 963 créditos por un valor total de 48,469,642 colones. La gran mayoría de estos fueron para industrias ya establecidas. En los años 1980-1981 el promedio del préstamo facilitado por DGATPIA era menor de los 50,000 colones. En 1982 sube a 55,921 colones y en 1983 a 87,984 colones. El promedio de los créditos en los cuatro años para préstamos hechos con la ayuda de DGATPIA es de 50,331 colones.\*

\*Es de interés notar que el préstamo original tenía como meta 970 préstamos por un valor de 2.5 millones de dólares, o sea un promedio por préstamo de 2577 dólares. DGATPIA alcanzó colocar exactamente el número de préstamos programados, pero por un valor mucho menor por préstamo.

Quadro No. 19

	CREDITOS RECOMENDADOS POR DGTPIA	CREDITOS FORMALIZADOS POR LA BANCA	MONTO DE CREDITO FORMALIZADO	PROMEDIO DE CREDITO FORMALIZADO
1979	4	0	0	0
1980	440	228	8.898,188	39,027
1981	356	276	10.248,395	37,131
1982	532	345	19.292,873	55,921
1983	232	114	10.030,186	87,984
TOTAL	1564	963	48.469,642	50,331

\*DATOS DE DGATPIA

DGATPIA trabajó principalmente en el área de San José. De 1980 a 1983, tomando toda la actividad de DGATPIA el 79% de su actividad era en San José, el 20% era en el resto de la Meseta Central y el 1% era fuera de la Meseta Central.

LOGROS: SISTEMA BANCARIO NACIONAL

De 1980 a 1983 se colocaron 2420 préstamos por un valor total de 186,852,00 colones. El monto promedio durante el período fue de 77,211,00 unos 1,755,00 dólares actuales.

Cuadro No. 20

AÑO	NUMERO DE CREDITOS	MONTO EN MILES DE COLONES	PROMEDIO
1980	118	4.663.00	39.521.00
1981	268	11.023.00	41.130.00
1982	1065	73.064.00	68.604.00
1983	969*	98.102.00	101.240.00
TOTAL	2420	186.852.00	77.211.00

\*1983 incluye 3 préstamos de 1984 cobrados al FDU.  
Fuente de Información: FODEIN

Se desprende del cuadro que el promedio de crédito aumentó cada año del proyecto de 39,521 colones en 1980 a 101,240 en 1983.

La mayoría de los fondos del FDU fueron colocados por el Banco Nacional de Costa Rica, que hizo el 64% de las operaciones equivalente a un 66% del monto colocado por el proyecto.

Cuadro No. 21

CREDITOS FORMALIZADOS POR LA BANCA NACIONAL

BANCO	NUMERO DE OPERACIONES	% OPERACIONES	MONTO DE CREDITO OTORGADO	% DE CREDITO OTORGADO
NACIONAL DE C.R.	1558	64	122.721.4	66
COSTA RICA	343	14	31.730.4	17
ANGLO COSTARRICENSE	385	16	23.031.7	12
CREDITO AGRICOLA DE CARTAGO	134	6	9.369.3	5
TOTAL	2420	100%	186.852.8	100%

El monto promedio prestado por los bancos varía de 59,822 colones del Banco Anglo a 69,920 colones del Crédito Agrícola de Cartago, 78,787 colones del Banco Nacional y 92,508 colones del Banco de Costa Rica.

Los préstamos se dieron en varios sectores industriales. La rama de actividad que más préstamos recibió fue la de textiles y prendas de vestir. En 1983, el año de más volumen de crédito, el 31% del número de operaciones era en ese campo. Le seguía, muy distante con 17% otras industrias manufactureras. Lo importante del cuadro que sigue es notar la gama de actividades que se apoyaron.

Cuadro No. 22

ACTIVIDAD	% DEL NUMERO DE OPERACIONES 1983	% DEL MONIO PRESTADO 1983
Productos Alimenticios	9	14
Textiles-Ropa	31	26
Industrias-Quero	10	9
Industrias-Madera	16	16
Productos-Papel	3	3
Productos Químicos	2	1
Productos Metálicos, Maquinaria y Equipo	7	3
Productos Minerales	5	11
Otras Ind. Manufact.	17	17
TOTAL	100	100

Se desprende del cuadro que al monto de los préstamos a textiles/ropa, son proporcionalmente pequeños y los préstamos a productos alimenticios y minerales son proporcionalmente grandes.

#### LOS USUARIOS

Se hicieron dos estudios para determinar las características de las pequeñas empresas y sus dueños. El primero se hizo en FODEIN, el Banco Central. Se tomó como el universo todos los préstamos

otorgados bajo el FDU en 1982 y 1983. Se escogió una muestra aleatoria, equivalente al 10% del universo. Se pretendían estudiar 210 empresas. Sin embargo, las carpetas de 4 empresas no se pudieron localizar, dándonos una muestra de 206 empresas. Los resultados de este estudio se detallan a continuación.

De acuerdo a los resultados de la muestra el 59% de los préstamos se hicieron a hombres, el 38% a mujeres y el 3% a nombre de las empresas propietaria.

Las empresas solicitando crédito eran en su gran mayoría empresas existentes. Un 5% de las empresas en la muestra eran nuevas, sin empleados al recibir el préstamo. De las empresas establecidas el 65% tenía 3 empleados o menos. Sólo el 6% tenía 7 empleados o más.

Otro indicador del tamaño de la empresa es el total de los activos fijos de la empresa en el momento de solicitar el crédito. El 66% de las industrias tenían activos fijos menores a los 100,000 colones.

Cuadro No. 23

ACTIVOS FIJOS DE LA MUESTRA DE INDUSTRIAS

	MONTO	PORCENTAJE
Ind. Nuevas	- 0	6%
	- 10,000	10%
10,001	- 50,000	36%
50,001	- 200,000	28%
200,001	- 500,000	18%
500,001+		2%
TOTAL		100%

Las empresas de la muestra en su gran mayoría solicitaban préstamos de menos de 100.000 colones. Solo un 25% solicitaba más de 100.000 colones.

Cuadro No. 24

SOLICITUDES DE PRESTAMOS DE LA MUESTRA

	MONTO	PORCENTAJE
10.000	o menos	8%
10.001	50.000	51%
50.001	100.000	16%
100.001	200.000	19%
más de	200.000	6%
TOTAL		100%

Las proyecciones de los empresarios, basándose en su plan de inversión y expansión, muestran que la gran mayoría de las empresas, un 61%, no tenía proyectado aumentar el número de personas empleadas en su industria. Sólo un 12% proyectaba añadir dos o más empleados. Las 203 empresas en las que se obtuvo esta información proyectaban contratar 132 trabajadores nuevos; o sea .65 empleados nuevos por empresa. Las empresas proyectaban poca generación de empleos con los préstamos.

Se hizo un estudio de campo para también determinar las características de los usuarios del programa. Por limitaciones de tiempo se decidió tratar de entrevistar todas las empresas en una zona limitada, y no tratar de cubrir el universo total de industrias. Se detectaron y seleccionaron 48 empresas en Tibás, Guadalupe, Moravia y Coronado. Se visitaron 45 de estas empresas, logrando entrevistar a 31. Esta no es una muestra electoria con mucho grado de exactitud, pero nos da unas impresiones generales de la realidad.

En el estudio de campo un 61% de los dueños eran hombres, un 39% mujeres. El 66% tenían 40 años o menos. Pero no es un grupo muy joven; el 72% de los entrevistados tenía más de 30 años. Un 17% tenía más de 51 años.

Casi la mitad de los entrevistados, un 46% había estudiado solo la primaria. Del resto, un 27% había estudiado secundaria y un 27% era de nivel universitario. El 17% había terminado la universidad. El grupo encuestado, pues, se caracteriza por su poca educación aunque hay un número asombroso de universitarios.

El 72% de los encuestados dependen exclusivamente del ingreso de la pequeña industria, indicándonos la importancia de la misma. A esto se añade que el 73% de los entrevistados tienen 3 dependientes o más. El promedio de dependientes por dueño de la empresa es 3.3.

También es cierto que el pequeño industrialista tiene muchos años de experiencia en su negocio. Solo el 10% de los entrevistados tenían 2 años o menos de experiencia. El 59% de los entrevistados tenían mas de 5 años de experiencia.

En el estudio de campo intentamos averiguar el ingreso del dueño de la Empresa. Logramos tener una idea aproximada con 27 personas. De éstas, un 37% tenía un ingreso mensual de 10,000 colones o menos\*, un 48% entre 10,001 y 20,000 y un 15% más de 20,001. O sea, el 85% de los empresarios tenían ingresos mensuales de 20,000 colones o menos.

De este estudio se desprende la caracterización del pequeño industrialista como con mucha experiencia, de edad media, de

educación o muy baja o muy alta, que, con su familia de 3.3 dependientes, depende exclusivamente del ingreso de su pequeña industria.

También el estudio analizó ciertos aspectos de la empresa y su préstamo. El 55% de las empresas tenían libros contables, el resto, no. El 86% de las empresas no hacían ningún tipo de estudio de mercado. El 93% de las empresas no exportaban. Las empresas empleaban un promedio de 2.9 empleados a tiempo completo antes del préstamo y 3.6 empleados ahora, un incremento de .7 empleados por empresa. El 57% de las empresas no habían aumentado empleo. Son, por lo tanto, empresas muy pequeñas, que venden en el mercado nacional, sin necesidad de estudios de mercado y en casi la mitad de los casos sin necesidad de libros de contabilidad.

La mayoría de las empresas entrevistadas, un 58%, habían recibido préstamos de 50,000 colones o menos; el 68% de 100,000 o menos. Los plazos de los préstamos eran principalmente de 2 y 3 años, en un 59% de los casos. Solo un 28% de los préstamos eran de 5 años. Los préstamos eran un 48% para maquinaria y capital de trabajo, un 35% solo para capital de trabajo y un 17% para solo maquinaria.

Cabe destacar que de las empresas visitadas, 12 eran manejadas por mujeres. De estas 8 eran de ropa, 2 de cerámica, 1 de repostería y una de elaboración de piñatas. En general, se visitaron 11 empresas de textiles y ropa, cinco fábricas utilizando madera, dos de cuero, dos de calzado, dos de cerámica, dos de alimentos, y una de: piñatas, plástico, taller mecánico, ganchos, lámparas, joyas y alimento de ganado.

#### La Mora

Un problema serio del programa es el nivel de mora de los préstamos. En nuestro estudio de campo encontramos un 39% con atrasos en sus pagos. De estos la mayoría eran atrasos de 1 y 2 meses. Un 10% tenía mora de 3 meses o más.

Al terminarse el PDU, en Diciembre de 1983 la mora era:

Banco Nacional	18.6%
Banco de Costa Rica	16.9%
Banco Crédito Agrícola	39.5%
Banco Anglo Costarric.	41.3%

\*El 22% tenía ingresos de 5000 colones o menos, indicando una situación precaria.

El promedio de la mora en diciembre era de 29.1%. A diciembre 1983 estaba en mora un total de 42.556.3 colones. De este monto global se distribuía:

menos de 90 días	36%
90 a 119 días	25%
120 a 149 días	16%
150 ó más días	23%

Podemos ver que la mora seria, de mas de 120 días es el 39% de la cartera en mora, o sea 16,568.00 colones. Esto viene siendo un 9% de la cartera total.

A estos datos podemos añadirle lo que encontramos en nuestro estudio de campo. El 61% de las empresas estaban al día en sus pagos. Había un 39% de mora, con un 28% de mora de dos meses o menos y menos y un 11% de mora seria, de más de tres meses.

Podemos decir con certeza que existe un problema serio de mora en el EDU. Las razones que explican esa mora son:

- . La crisis económica nacional.
- . La falta de seguimiento de la mayoría de los préstamos. Los bancos sólo visitan la empresa para asegurarse de que una máquina que sirve como garantía prendaria todavía esta en la empresa.
- . La influencia política, tanto en el otorgamiento de algunos préstamos como en el cobro. Los funcionarios de los bancos abiertamente indican que algunos préstamos se aprueban no por su mérito, sino porque "vienen del Gerente o la Junta Directiva". Estos préstamos se aprueban por razones políticas. Un funcionario de un banco dijo: "Estos préstamos casi siempre son los más grandes y esos son los que fracasan. Pero qué se va a hacer".

Pero el problema también existe en el cobro. No existe un sistema automático de pasar una empresa a cobro judicial. Para pasar a alguien a cobro judicial se necesita una decisión de la Junta Directiva. Una vez entra la influencia política, se le siguen dando "chances" al empresario.

La influencia de amistades A nivel nacional los bancos se aseguran que los préstamos hechos en provincia son más seguros, ya que el banquero conoce a todo el mundo. Pero es una espada de doble filo. Si la persona se atrasa, por amistades, la Junta local no lo manda a cobro judicial.

La experiencia de muchos programas de crédito a la micro y pequeña industria muestra decididamente que sin seguimiento y sin una política estricta y automática de cobros, la mora y la tasa de pérdidas serán demasiado elevadas. Esta evaluación señala que este es el principal problema del proyecto crediticio actual.

### ANALISIS INSTITUCIONAL

A continuación hacemos unos comentarios sobre DGATPIA y el Sistema Bancario Nacional.

#### DGATPIA

De las 29 empresas visitadas en San José, ocho, un 28%, habían sido visitadas por DGATPIA. Todas habían sido visitadas por lo menos una vez y hasta tres veces antes del préstamo. Después del préstamo, siete habían sido visitadas, casi siempre una sola vez. La mayoría de estas personas estaban muy satisfechas con la labor de DGATPIA en la elaboración de los estudios necesarios.

DGATPIA al principio del proyecto tenía que hacer los trámites de todos los préstamos. Este sistema se cambió para darle más agilidad al programa. Los bancos, ya no sólo en San José, sino en toda la meseta central, podían hacer los préstamos, sin la participación de DGATPIA. Pero DGATPIA siguió funcionando dentro del proyecto.

DGATPIA presta el servicio de:

- a) estudio y elaboración de proyectos para el banco,
- b) asistencia técnico-administrativa y,
- c) seguimiento.

DGATPIA trabaja con industrias nuevas y establecidas.

Los estudios de DGATPIA para la elaboración de los proyectos para llevar al banco son más detallados y complejos que lo que requieren los bancos.

El sistema de DGATPIA es el siguiente: La persona llega a la oficina, casi siempre por referencia de otros empresarios, el sistema bancario, otras instituciones, la radio, publicaciones, etc. Se le toman ciertos datos iniciales y se hace un sondeo inicial. Luego se visita la empresa, para asegurar que la empresa cae dentro de los requisitos y revisar su capacidad gerencial-administrativa. En este paso se le puede sugerir una asesoría contable o de costos. Una persona de DGATPIA puede ir por un tiempo o la persona llega a DGATPIA hasta que maneje su sistema. También entra una posible exoneración de impuestos. Se le piden garantías al empresario: prendaria, hipotecaria y/o fiador. Ningún banco acepta sólo la garantía prendaria, por lo tanto es casi siempre esa garantía más un fiador solidario.

Se hacen los estudios, las proyecciones. Tienen que hacer el trámite en la Caja Costarricense de Seguro Social. Hacen el estado de cuentas y las proyecciones, y al estudio del punto de equilibrio. Una vez hecho todo esto, pasa al banco. En algunos casos, los bancos vuelven a hacer los estudios de nuevo. Por lo tanto "parece ser que los recomendados por DGATPIA son de costo (costo real por crédito formulado) sustancialmente más alto que los enviados por los mismos bancos. A este respecto cabe considerar la posibilidad de que DGATPIA se dedique más que todo a labores de identificación, seguimiento y asesoría".\*

De lo observado la tasa de mora no es más baja entre las industrias presentadas por DGATPIA, por lo tanto se tiene que cuestionar la necesidad de su análisis.

DGATPIA hace tres tipos de seguimiento:

- a) antes de recibir el préstamo, ellos siguen los trámites de la solicitud en el banco, para asegurar que todo va bien;
- b) visita a la empresa para ver si cumplió con su plan de inversión, y
- c) visita a la empresa si tiene problemas de mora.

Este seguimiento, especialmente en lo que respecta b) y c) es esencial. Al tener el proyecto n problema serio de mora podría considerarse la expansión de la función de seguimiento de DGATPIA. DGATPIA no visita por rutina las empresas. DGATPIA espera a recibir la lista de los bancos o una llamada del banco para darse cuenta que una industria esta en mora. Por un tiempo en el proyecto, DINADECO ayudó en esta labor. En un esfuerzo activo para bajar la mora, hecho a fines de 1983, la mora bajó dramáticamente. No hay duda que el seguimiento, el solo hecho de visitar las empresas, ayuda a bajar la mora. Desafortunadamente DGATPIA, por ser de gobierno, sufre ahora de problemas de falta de viáticos y gasolina. Esto hace que el seguimiento no sea intensivo.

Para empresas nuevas, DGATPIA hace un estudio de los recursos necesarios, la capacidad técnica, visita la empresa, estudia los requisitos de maquinaria. Al existir muchos más problemas-- especialmente de mercadeo-- con una empresa nueva, es importante que se hagan estos estudios. DGATPIA cumplió con los objetivos del programa FDU en este rubro.

DGATPIA tuvo problemas de coordinación con el Banco Central y los Bancos Comerciales. DGATPIA notaba una falta de criterio uniforme de parte del sistema bancario y más bien muchos criterios

\*Componente Pequeña Industria, Informe del Período enero-mayo de 1982.

muy personales y políticos, también notaban que el banco aprobaba créditos a su clientela establecida, más selecta, sin problemas, mientras que enviaban a DGATPIA la clientela nueva. Desafortunadamente, como en todo aspecto del programa del EDU, la coordinación entre los bancos y DGATPIA no fue óptima. Los bancos se quejaban de estudios no muy profesionales que le daban el máximo plazo y el mayor monto a los préstamos, sin las garantías requeridas. Los bancos se quejaban que DGATPIA quería ayudar al empresario a conseguir el préstamo y no hacía el estudio de factibilidad desde un punto de vista objetivo.

#### PROCESO BANCARIO: LOS BANCOS COMERCIALES

Todos los bancos tienen diferentes exigencias y métodos de trabajo. No existe un sistema unificado y simple. El sistema más ágil es el del Banco Nacional. En ese banco la persona encargada de las pequeñas industrias puede aprobar personalmente todo crédito hasta por 300,000 colones, sin necesidad de aprobación posterior por nadie en el banco. La gran mayoría de los préstamos son menores de 300,000 colones, agilizando mucho el proceso. Los préstamos de hasta 800,000 colones requieren la aprobación del jefe del encargado de Pequeña Industria. O sea, no se tiene que ir a la Junta Directiva.

En el Banco Nacional el proceso es relativamente rápido. Una vez hecha la solicitud y presentada, el préstamo puede tardar de 22 días a un mes. Las empresas visitadas en el estudio de campo que habían trabajado con el Banco Nacional, en su gran mayoría, habían recibido su crédito en menos de un mes.

En el Banco de Costa Rica el proceso es más lento, durando entre 2 y 3 meses. Todo préstamo es estudiado por los peritos del banco, con el mismo análisis hecho a todo préstamo. Este es el cuello de botella principal del banco. La solicitud de crédito pasa a una de tres subcomisiones. En préstamos de 200,000 colones o menos la aprobación se hace a nivel de tres jefes de secciones. Préstamos de 200,000 a 500,000 colones pasa a otra subcomisión de otros jefes y para préstamos más grandes pasa a la comisión de los gerentes. El encargado de crédito a Pequeña Industria de este banco cree que su análisis y sistema más cuidadoso es la razón por la cual tienen la mora más baja entre los bancos. El encargado dijo que la mora de 90 días va automáticamente a cobro judicial.

El Banco de Costa Rica también ha tenido el monto-promedio más alto de préstamos, de casi 100,000 colones. La política actual del Banco de Costa Rica es apoyar la Pequeña Industria Formal, no tanto la Informal. La Industria Formal se caracteriza por sistemas de contabilidad, busca nuevos mercados, es más agresivo y puede tener un promedio de 10 empleados. El Banco Nacional dice que el 85% de los préstamos son para áreas pobres, si no marginadas. Dice también que el problema es con los préstamos grandes. "La gente que pide menos de 200,000 colones, esa gente no falla".

### El Banco a Nivel Regional/Sucursal

Desafortunadamente, por falta de tiempo sólo se pudo visitar dos agencias bancarias fuera de San José, una en Cartago y otra en San Pedro, ambas del Banco Nacional. Esta discusión se limita a hacer algunas observaciones.

#### .En Cartago:

--Revisando las operaciones de la zona es evidente que los atrasos mayores se encuentran en las casas auxiliares del banco. Esto es así "porque todos se conocen" y la junta local no pasa a sus amigos a cobro judicial. Es una política relativamente nueva dejar que las directivas locales decidan quién va y quién no va a cobro judicial. Parece ser un error.

--Los préstamos oscilan de 5.000 a 300,000 colones. Sólo el 5% de los préstamos es a mujeres. El gerente dijo que casi ningunos habían tenido préstamos anteriores del FDU. Pero el encargado de estadísticas dijo que más del 80% eran personas conocidas por el banco, con previo contacto con el banco. Tienen 3 casos en cobro judicial, de un total de 142 préstamos.

--De los 142 préstamos, 120 eran para capital de trabajo, 22 para maquinaria. De los 120 de capital de trabajo, 30 son préstamos menores de 50,000 colones a empresas denominadas "artesanías", 90 son préstamos de más de 50,000 colones, la gran mayoría entre 50,000 y 100,000 colones.

--Los fondos del FDU, unos 5 millones de colones son una pequeña parte de su cartera, que se dedica principalmente a agricultura y ganadería, esos dos rubros tienen una cartera de 141 millones de colones.

#### En San Pedro:

--El Banco Nacional moviliza unos 28 millones de colones. A enero de 1984 se habían hecho 278 préstamos. La gran mayoría, un 67%, eran préstamos de menos de 300,000 colones o más. El encargado del programa caracteriza el 60-70% de los recipientes como de "escasos recursos".

El programa en San Pedro: Ha tenido dos fracasos. Uno que creció muy rápido, se metió a otra empresa y fracasó. Otro que, por problemas, no quise seguir adelante.

El Banco tiene mucho contacto con sus clientes. Utilizan mucho el teléfono para darle seguimiento a los préstamos. Tienen formatos para ayudar al empresario.

Tiene poco contacto con DGATPIA, ninguno con el INA.

Ha mandado a ocho a cobro judicial, cuatro de ellos ya se suspendieron del cobro judicial por haber pagado. El encargado dice que es "duro para el cobro" y que cuando se atrasan un mes, él los llama. A los dos meses reciben una carta y después del tercer mes pasan al abogado. El banco manda un perito en el segundo mes de mora para hacer un estudio. Se estudia la situación de la empresa, las garantías y se decide a darle una prórroga o darle más dinero o pasarlo a cobro judicial. La tasa de mora es de menos de 1%.

No hay duda que el sistema de San Pedro es más intensivo en sus contactos con el pequeño empresario. En la muestra de un estudio de campo, de las 29 empresas visitadas, dos tenían préstamos en San Pedro. Ambos hablaron de la excelente relación que tenían con el banco.

#### PROYECTO BANCARIO: El Banco Central

En el Banco Central el FODEIN se ha encargado del proyecto del FDU. Desafortunadamente FODEIN no ha contado con el apoyo técnico o administrativo para hacer una labor seria de revisión de los préstamos. También se ha negado a contabilizar y llevar un inventario permanente de las características específicas de la cartera del FDU. Como dice el estudio de GAMCO, Inc. "Si el objetivo del FDU fuera simplemente el de inyectar liquidez al SEN entonces estas actitudes no serían tan perjudiciales". En el último año de operaciones del FDU, tras no implementar las recomendaciones de GAMCO, Inc., el programa se convirtió en exactamente eso, una inyección de liquidez al sistema bancario.

Tomemos del estudio de GAMCO, Inc.:

"Dicha inyección de liquidez se ha aplicado de acuerdo a las normas y reglas de juego que ha venido usando tradicionalmente el SEN con su clientela tradicional. Estas normas y reglas de juego tradicionales dejan algo que desear desde el punto de vista de finanzas de desarrollo:

- los peritos bancarios que analizan los créditos son ingenieros agrónomos que no profundizan sobre los méritos técnicos y administrativos de los proyectos a financiar.
- demasiada dependencia en las garantías ofrecidas por los beneficiarios y no en su capacidad de pago.
- el otorgamiento automático de plazos máximos de tiempo para el repago de subpréstamos, sin consideración alguna sobre la capacidad de pago de las pequeñas empresas.

interpretación muy liberal sobre los rubros financiables; se observa la repetida refinanciación por el mismo banco de deudas antiguas, y el financiamiento de terrenos y otros inmuebles mucho más grandes de lo que es necesario para la instalación de un taller, etc."

#### TASA DE INTERES

El interés cobrado es el 15% ahora, el 8% y 12% bajo el FDU. Con los timbres de los bancos, el préstamo le salía al pequeño negocio por 13.5%, un interés subsidiado. En este momento el interés en las financieras es del 36% anual más timbres, en la calle al interés de prestamistas es del 5% mensual, en los bancos están por encima del 20% anual. En el estudio realizado de las empresas, seis empresas, un 20%, creían que los intereses bajos eran lo bueno del proyecto, la mayoría no mencionó esto, sino que el trámite había sido corto y sólo el hecho de recibir un crédito al interés que fuese.

#### LA POLITICA

No hay duda que algunos préstamos se han hecho por influencias políticas y personales. En la muestra de 29 empresas que se visitaron cayó una que no era una industria, sino una lechería, que sin duda se debe, en parte, a presiones políticas. Pero esto no ha sido el criterio preponderante. La mayoría de los créditos no obedecen a criterios políticos y se justifican a nivel del negocio. Sin embargo, al estar los préstamos políticos entre los más grandes, estos tendrán un efecto muy negativo sobre la mora. El Banco Central, FODEIN, debería de estar más alerta para tratar de evitar los préstamos políticos de los bancos. Claro está, como pudimos oír en varias ocasiones, el mismo Banco Central sufre de los mismos problemas. En los casos donde estos préstamos fracasan, se debe proseguir al cobro judicial.

#### LOS PARAMETROS DEL CREDITO

El estudio de GMCO, Inc. de diciembre de 1982 detalla los cambios en los parámetros crediticios del FDU. El estudio recomienda la ampliación de los parámetros, especialmente el que más restringía la labor del FDU, el nivel de ventas. No es necesario repetir todo ese análisis. Solo es importante destacar que el FDU nunca definió claramente si pretendía trabajar con la micro-empresa, principalmente del sector informal o la pequeña industria ya formal. De hecho, el programa ha trabajado con ambos tipos de empresas. De hecho, también, el aumentar los parámetros financiables, los préstamos serán más grandes y podrán entrar empresas que reciben en este momento el crédito al 21.5% pero que se aprovecharán del crédito subsidiado.

Existe en ciertas personas al nivel bancario un prejuicio contra la micro-empresa. Se oyó en varias ocasiones que este sector no genera nuevos empleos. Sin embargo, la experiencia de otros países, y aun del FDU muestran que la Pequeña Industria Informal sí genera empleo, muchas veces con menos inversion. Y muchas veces son trabajos para personas no calificadas, precisamente el sector donde más desempleo y subempleo existen.

Desafortunadamente, programas de credito tienden siempre a subir a los límites mas altos establecidos. Esto es así porque para los bancos es más rentable y de menos trabajo un prestamo grande que uno pequeño. También es así porque la mayoría de los banqueros creen que el riesgo es más alto mientras más micro y del sector informal sea el negocio. Esta idea todavía existe aunque hay años de experiencia que demuestra lo contrario.

El AID en su nuevo crédito, al ampliar los parametros del mismo, puede estar indicando su apoyo a la Pequeña Industria Formal y su falta de apoyo a las más pequeñas. El rubro de ventas anuales no debe usarse como parámetro límite, pero debería de encontrarse una manera de asegurar que préstamos de 1,000 a 3,000 dólares se siguen haciendo.

Los parametros del FDU, como señala el estudio de GAMCO, Inc. permitió el financiamiento de deudas antiguas. Este tipo de préstamo es de poca "productividad", y no debería de haberse permitido bajo el FDU.

#### CAPACITACION EMPRESARIAL DEL INA

El programa siempre tenía como objetivo: credito, asesoría técnica y capacitación. El INA tenía a su cargo la tarea de capacitación, con una meta de impartir 40 cursos a 800 empresarios. El Departamento de Formación en la Empresa, específicamente su Sección de Pequeña Empresa se encargó del proyecto FDU.

De acuerdo a las estadísticas del INA, se dieron 75 cursos de 1980 a 1983, en los cuales participaron un total de 1268 personas y aprobaron los cursos (o sea los terminaron) 1024 personas. De estas, 709 eran hombres y 315 (el 30%) eran mujeres.

Cuadro No. 25

#### LOGROS DEL INA 1980-1983

Número de cursos	Número Participantes		Número Aprobados	
	hombres	mujeres	hombres	mujeres
75	893	375	709	315

Los cursos del INA son los siguiente: Administración en la empresa, producción y diagnóstico, juego empresarial, contabilidad básica, finanzas, estudios de tiempo, mejora de métodos de trabajo, análisis y diseño de puestos de trabajo, costos de producción, control de costos y mercadeo general.

El Departamento ha contado con la asesoría de la Organización Internacional del Trabajo por todo el período del préstamo para ayudar en el montaje de los sistemas de capacitación. Se han diseñado y elaborado los manuales para cada curso, tanto el manual del instructor como el del participante. Son manuales muy amplios, muy largos, bastante complejos. Por ejemplo, el manual para el participante en el curso básico de producción y productividad tiene 47 páginas de texto, con cuadros, gráficos y mucho texto, complementado con 26 páginas más de anexos.

El departamento ha diseñado un sistema o proceso para sus cursos. Tiene dos áreas básicas, la de administración y la de producción. La idea es que un empresario pueda ahondar desde un seminario básico en otras áreas de interés.

El INA, además de los cursos de capacitación le presta asistencia técnica a la empresa durante el período del curso y le da seguimiento a la empresa después del curso.

#### IMPACTO DEL INA

No existe ningún estudio hecho por el INA del impacto de este programa de capacitación. El FDU vino a financiar este departamento, ya que no existía ninguna diferencia entre la programación normal del departamento y el programa del FDU. En 1983 todo el personal pasó al FDU.

No hubo ninguna relación de continuación entre el INA y el Sistema Bancario Nacional. Más bien en carta del 14 de febrero de 1984, el INA le pide al Banco Central que ayude a promover una relación entre los bancos e INA, para que los bancos como mínimo le informaran a los que recibían crédito del servicio del INA. Nuestras conversaciones con bancos apoyan la conclusión de que no hubo contacto entre los bancos e INA.

Con DGATPIA hubo contacto pero la coordinación fue mala. Más bien DGATPIA en dos ocasiones hizo una "huelga" de no mandar más nombres al INA, ya que no estaban atendiendo a las personas que proponían. Desde el punto de vista del INA, el problema fue que DGATPIA mandaba listas muy de vez en cuando y que las personas que mandaban no entraban en el programa.

El programa de capacitación del INA nunca atendió la población del FDU. Todo el sistema de capacitación montado es para la empresa

pequeña formal, con cierta estructura. No trabajan con empresas nuevas, o sea en la formación de empresas y aunque han atendido a micro empresas el proyecto no está enfocado a ese nivel. Aunque no se pudo visitar los cursos, la impresión es de que son de muy alto nivel para gran parte de la población que ha recibido préstamos --especialmente empresarios muy pequeños con poca escolaridad.

El Departamento se acaba de trasladar a San José, tras estar en la Uruca. Ahí tuvieron problemas porque es muy incómodo y lejos. La deserción de los cursos, que es alta, se debe también a: que el empresario no tiene tiempo, horario difícil, falta de motivación para hacer cambios en el negocio, falta de organización de la empresa, ya que si participan en el curso tienen que dejar de trabajar.

En nuestro estudio de campo ninguna de las 29 empresas visitadas había tomado un curso en el INA.

#### CONCLUSION/ INA

El programa de capacitación empresarial del INA trabajó aisladamente, nunca integrándose al FDU. Los fondos del FDU fueron utilizados para desarrollar un programa de capacitación empresarial a un nivel mucho más alto del que se pretendía originalmente. Si AID/SBN siguen aumentando los parámetros de los préstamos, la mayoría de los empresarios podrían ser servidos en el INA. El banco de rutina debe darle a conocer al empresario que existen los cursos del INA, pero no obligarlos a tomar dichos cursos.

La poca relación era entre DGATPIA y el INA y esto nunca funcionó.

#### CONCLUSIONES-RECOMENDACIONES

El programa de crédito a la Pequeña Industria ha tenido un impacto positivo en la economía. Ha ayudado a mantener y en algunos casos hacer crecer unidades pequeñas de producción. El FDU le ha dado la liquidez al SBN para apoyar a dicho sector. No hay duda que algunos de los préstamos se han hecho por razones políticas y de amistad. Tampoco hay duda que se han interpretado muy liberalmente los rubros a financiarse, que se han financiado deudas antiguas, etc. Pero en su mayoría los préstamos llegan al pequeño y micro productor.

No ha funcionado la estrecha relación entre crédito, asistencia técnica y capacitación. En gran parte esto se debe al diseño del proyecto que nunca definió lo que se pretendía hacer. Tampoco hubo

relación entre lo que hacía el INA, un programa de capacitación a la pequeña y mediana empresa, con el programa de crédito, dirigido a empresas más pequeñas. Nunca se enfocó el problema del seguimiento del crédito, vital función en un programa de esta naturaleza.

Es casi imposible determinar si la ayuda a una pequeña empresa ha tenido un impacto negativo sobre otra empresa. Hemos visto que el impacto sobre la empresa recibiendo el crédito ha sido positivo. No se ha generado el empleo contemplado --aunque no existen los datos con certeza para decir esto. En el estudio de campo notamos una relación de .7 empleos generados por empresa. Esto guarda estrecha relación con el estudio de proyecciones de empleo que sacamos de una muestra selectiva de 206 empresas, de unos .65 empleos nuevos por empresa. Si asumimos que esta relación se da para todas las operaciones del programa, vemos que al hacerse 2420 préstamos, éstos generarían entre 1573 y 1694 empleos nuevos. A esto se le tendría que añadir empleos ocasionales, que incrementaría en algo el logro. Tomando el número mayor, 1694 empleos y tomando el monto global prestado, 186,852.00 colones vemos que el monto por creación de un puesto de trabajo es de 110,302.00 colones. Estos datos no son muy confiables pero nos dan una idea de la dimensión del logro.

No hay duda, por lo tanto, que el programa de crédito ha tenido un impacto positivo en el sector de la pequeña industria. Es importante hacer otras observaciones:

.La separación del proyecto de DGATPIA como filtro tuvo un impacto positivo. Claro que esto se prestó para abusos de los bancos, pero en general hizo disponible fondos a más empresas.

.La expansión en sectores totalmente rurales cambió por completo al objetivo del proyecto, no tenía que haberse hecho. El proyecto pudo haberse limitado a ciudades secundarias, o cabeceras cantonales de la Meseta Central y hubiera tenido amplia demanda para los fondos.

.La ampliación de los parámetros de los préstamos era necesario en ciertas instancias, como lo es el límite en las ventas. Pero aumentar el posible préstamo a 950,000 colones es cambiar la población meta del proyecto. Paulatinamente el monto promedio de préstamos ha subido y con esta nueva estipulación aumentará aún más. Empresas medianas o pequeñas que ahora pagan tasas comerciales se aprovecharán del crédito subsidiado. En todo sector de la economía hay problemas de liquidez, y a todo sector le gustaría tener crédito subsidiado. El AID debe definir claramente a quien quiere ayudar. El sector micro empresarial y la pequeña industria que requiere de 300,000 colones para abajo es un sector de vital importancia para el problema del empleo, especialmente en zonas pobres. Generan más empleo con menos recursos.

.El proyecto en 1982 y 1983 demostró que existe una gran demanda para crédito en este sector. Creemos que los tres millones asignados en el nuevo préstamo 040 no satisfacen dicha demanda.

.El crédito subsidiado sólo se justifica si eventualmente se gradúa de él. Por lo tanto el AID no debe seguir subiendo los montos de crédito que pueden darse a esa tasa de interés. El crédito subsidiado ayuda a un micro o pequeño productor que no puede aprovechar otros beneficios del sistema formal. Lo ayuda a comenzar, pero tiene que graduarse a intereses comerciales

.El problema de la mora es serio en el programa. Una tasa de mora del 16%, aún el 10%, no es aceptable. Pero la taxa podrá subir mucho más por dos razones fundamentales que pueden corregirse: a) la falta de seguimiento y b) la falta de una política seria de cobro. La mejor política de cobro es un seguimiento continuo y personal al crédito. Sería ideal que lo hiciera el mismo banco, como en el caso de la sucursal del Banco Nacional en San Pedro. Desafortunadamente, esto depende de la persona y la mayoría de banqueros no están adiestrados ni motivados para hacer este seguimiento. Podría pues hacerlo DGATPIA, que ya lo viene haciendo un poco, aunque tendría que cambiar sus metodologías. El problema aquí es que los bancos y DGATPIA no han tenido la mejor relación. Otra posibilidad es FODEIN, ya que los bancos sí trabajan con FODEIN. Pero lo esencial es que se haga el seguimiento de una forma continua y personal para que no aumente la mora aún más.

.Se podrían adoptar ciertas medidas para asegurar el cobro: a) quitarle la decisión de si pasa o no a cobro judicial a la Junta Directiva, donde es una decisión política y hacerlo automático, sin excepción después de seis meses, en vez de los tres que se hace normalmente. Este problema debe discutirse y resolverse.

.La meta del PDU era llegar a personas de bajos recursos en zonas urbanas. Eso no se hizo en gran parte, ya que para mover el dinero se cambió al grupo meta del proyecto. Sin embargo, la meta original es alcanzable a través de un programa de crédito a la micro y pequeña industria. El AID debe de considerar otras líneas de crédito o de fondos de garantía para llegar al micro empresario.

EVALUACION DE PDU

Fecha: \_\_\_\_\_ Coordinador \_\_\_\_\_

Nombre del dueño \_\_\_\_\_ Nombre Empresa \_\_\_\_\_

A. CARACTERISTICAS DEL DUEÑO:

- 1) Edad..... \_\_\_\_\_
- 2) Sexo..... \_\_\_\_\_
- 3) Número dependientes..... \_\_\_\_\_
- 4) Nivel de educación..... \_\_\_\_\_
- 5) Años experiencia en el negocio \_\_\_\_\_
- 6) Depende exclusivamente del  
negocio/tiene otra fuente ingreso \_\_\_\_\_

B. INGRESO ANUAL GLOBAL DEL DUEÑO:

C. APORTES DEL PROGRAMA:

- 1) No. de visitas de Promotores... \_\_\_\_\_
    - Antes del préstamo..... \_\_\_\_\_
    - Después del préstamo..... \_\_\_\_\_
  - 2) Cursos..... \_\_\_\_\_
  - 3) Préstamo (monto)..... \_\_\_\_\_
    - 3a. Plazos..... \_\_\_\_\_
    - 3b. Uso (ESPECIFICAR BIEN) .... \_\_\_\_\_
    - 3c. Atrasos de pagos..... \_\_\_\_\_
- Cuotas \_\_\_\_\_ Monto \_\_\_\_\_

EVALUACION DE PDU

Nombre Coordinador \_\_\_\_\_

Empresa \_\_\_\_\_ No. \_\_\_\_\_ Nombre Dueño \_\_\_\_\_

VARIABLE	AL ENTREGAR PRESTAMO	AHORA
-Activos total		
-Valor maquinaria equipo		
-Ventas mensual		
-Gastos materia prima		
-Valor agregado/ Ventas menos/materia prima		
-Beneficios		
-Empleados total		
Tiempo completo		
Temporeros		
-Lleva registros		
-Estudio Mercado		
-Grado de organización de producción de la Empresa	1    3    5	1   3   5
-Paga impuestos	Si _____	No _____
-Exporta	Si _____	No _____