

Informe Final

Contratación de Servicios Profesionales para la
Evaluación del Programa Mujeres Empresarias del
Ministerio de Economía, Industria y Comercio

Diciembre, 2017
San José, Costa Rica



Instituto Centroamericano de Administración Pública
Coordinación de Asistencia Técnica

**Evaluación del Programa Mujeres Empresarias del
Ministerio de Economía, Industria y Comercio**

Equipo de Evaluación

Mabelle Figueroa,
Experta en Género

Luis Álvarez,
Experto en Emprendimiento y PYMES

Ronny Muñoz, coordinador
Experto en evaluación

Diciembre, 2017

Contenidos

Abreviaturas	7
Resumen ejecutivo	8
1. INTRODUCCIÓN	8
2. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA MUJERES EMPRESARIAS	17
2.1. Ámbito del Programa	17
2.2. Marco normativo	17
2.3. Descripción de la Teoría de la Intervención	18
2.3.1. Contexto general de la intervención	18
2.3.2. Problema que origina la intervención y sus objetivos	21
2.3.3. Actores claves de la intervención	22
2.3.4. Lógica causal de la intervención	23
2.3.5. Factores externos.	25
3. DESCRIPCIÓN DE LA EVALUACIÓN	27
3.1. Objetivos de evaluación	27
3.2. Criterios de evaluación	27
3.3. Preguntas de evaluación	28
3.4. Metodología de la evaluación	29
4. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN	35
4.1. Pertinencia del Programa	35
4.2. Eficacia del Programa	59
4.3. Eficiencia del Programa	68
4.4. Calidad del Programa	70
4.5. Criterio de sostenibilidad	72
5. LECCIONES APRENDIDAS	76
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	80
6.1. Conclusiones	80
6.2. Recomendaciones	85

6.2.1.	Recomendaciones para el MEIC	85
6.2.2.	Recomendaciones para otros actores clave en el desarrollo del Programa	88
7.	PROPUESTA DE REDISEÑO DEL PROGRAMA MUJERES EMPRESARIAS	90
7.1.	Contexto Institucional	91
7.2.	Definición del rediseño del Programa	93
7.3.	Teoría de Intervención del Programa	94
7.4.	Áreas Estratégicas	95
7.4.1.	Gobernanza del Programa	96
7.4.2.	Componentes del Programa	97
7.4.3.	Financiamiento del Programa	98
7.4.4.	Implementación del Programa	99
7.4.5.	Seguimiento estratégico del Programa	101
7.5.	Sistema de Seguimiento del Programa Mujeres Empresarias (SSPME)	102
7.5.1.	Antecedentes	102
7.5.2.	Contexto de Sistema de seguimiento SSPME	103
7.5.3.	Objetivo del sistema de seguimiento	103
7.5.4.	Organización del Sistema de Seguimiento SSPME	103
7.5.5.	Sistema de información para el seguimiento	104
7.5.6.	Herramientas de seguimiento y evaluación	105
7.5.7.	Sistema de indicadores del SSPME	106
7.5.8.	Plan de seguimiento y evaluación	108
8.	DISEÑO DE EVALUACIÓN DE RESULTADOS DEL PROGRAMA MUJERES EMPRESARIAS	109
8.1.	Antecedentes	109
8.2.	Propuesta de evaluación	109
8.2.1.	Alcance y objetivo de la evaluación	109
8.2.2.	Interrogante principal de la evaluación	110
8.3.	Estrategia evaluativa	110
8.3.1.	Marco conceptual	110
8.4.	Metodología de evaluación	111
8.5.	Indicadores de impacto	112
8.6.	Identificación de los grupos de tratamiento y control	113
8.7.	Estrategia de muestreo	113

9. ANEXOS	114
9.1. Anexo 1: Referencias bibliográficas utilizadas	115
9.2. Anexo 2: Instrumentos metodológicos utilizados para la recopilación de la información	117
9.3. Anexo 3: Actores y nombre de las personas consultadas.	130
9.4. Anexo 4: Sistematización de la información del Proyecto Piloto Naranja	133
9.5. Anexo 5: Matriz de evaluación	149
9.6. Anexo 6: Categorización de la normativa a las condiciones de empresarialidad de las mujeres. 159	
9.7. Anexo 7: Propuesta de la matriz de indicadores del Programa de mujeres empresarias.	160
9.8. Anexo 8: Estimación del tamaño de la muestra .	163

Índice de Cuadros

Cuadro 2.2.: Normativa relacionada con el Programa Mujeres Empresarias. MEIC, 2017.	17
Cuadro 2.3.3.: Actores claves del Programa Mujeres Empresarias.	22
Cuadro 3.3.1: Preguntas principales de evaluación del Programa Mujeres Empresarias	28
Cuadro 3.4.1: Resumen de las técnicas de investigación consideradas.	29
Cuadro 3.4.3.: Caracterización de emprendedoras entrevistadas. Proyecto Piloto Naranja	33
Cuadro 3.4.4. Resumen del trabajo de campo	34
Cuadro 4.1.: Funciones relevantes de las posibles Instituciones colaboradoras en el Mujeres Empresarias.	58
Cuadro 4.2.: Descripción general del proceso de atención a emprendedoras y a empresarias	63
Cuadro 4.3.: Alternativas de oportunidad que existen en integrar y sumar aportes de diferentes instancias según áreas de especialización.	75
Cuadro 7.5.7.: Propuesta de indicadores del Programa de mujeres empresarias.	107
Cuadro 7.5.8. Plan de seguimiento y evaluación	110
Cuadro 9.6.1. Sistema de indicadores	114

Cuadro 4.4.2.: Actores institucionales y nombre de las personas consultadas	131
---	-----

Índice de figuras

Figura 2.3.4.: Modelo de la teoría de la intervención del Programa Mujeres Empresarias.	25
Figura 4.1.1.: Esquema de referencias normativas, estratégicas y operativas del Programa Mujeres Empresarias	37
Figura 4.1. 2.. Estructura Funcional y Operativa incorporado en la propuesta del Programa Mujeres Empresarias. 2015	52
Figura 7.3. Esquema del rediseño del modelo de intervención del Programa.	95
Figura 7.4. Áreas estratégicas para el rediseño del Programa Mujeres Empresarias.	97
Figura 7.4.2.Componentes del Programa Mujeres Empresarias	98
Figura N°9.8: Estimación del tamaño de la muestra.	165
Figura 2.3.4.: Modelo de la teoría de la intervención del Programa Mujeres Empresarias.	25

Índice de gráficos

Gráfico 4.4.1: Porcentaje de personas consultadas por actor	32
---	----

Abreviaturas

ANE	Agenda Nacional de Evaluaciones
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CGR	Contraloría General de la República
DIGEPYME	Dirección General de Pequeña y Mediana Empresa
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares Productores
FODEMIPYME	Fondo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
FODEPYME	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
FOMUJERES	Fondo de Fomento de Actividades Productivas y de Organización de Mujeres
GEM	Global Entrepreneurship Monitor
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INAMU	Instituto Nacional de las Mujeres
INDER	Instituto de Desarrollo Rural
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INS	Instituto Nacional de Seguros
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MICITT	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
PIEG	Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
PINN	Programa de Innovación y Capital Humano para la Competitividad
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PROPYME	Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa
RED	Red de estímulo a la empresariedad para el fortalecimiento social y económico de las mujeres
SBD	Sistema de Banca para el Desarrollo
SIEC	Sistema de Información Empresarial Costarricense
TDR	Términos de Referencia

Resumen Ejecutivo

El Programa Mujeres Empresarias, en adelante el Programa, es una respuesta de la institucionalidad pública, liderada por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), a las debilidades y problemática que limitan un entorno favorable para impulsar emprendimientos y empresas de mujeres en la sociedad costarricense.

Tiene como punto de partida el reconocimiento de la existencia de un alto porcentaje de mujeres en situación de vulnerabilidad, principalmente económica, que en la mayoría de los casos generan actividades productivas de un nivel de desarrollo incipiente. Así mismo, reconoce que existe en el ecosistema del país un vacío de programas de capacitación integrales y adaptados a las necesidades particulares de las mujeres.

Por eso, la iniciativa está dirigida a mujeres con una idea de negocio viable que requiere ser desarrollada para su puesta en marcha, o bien beneficiarias que lideran una empresa con más de un año de funcionamiento, que tengan potencial emprendedor y necesitan fortalecer y consolidar su modelo de negocio con expansión nacional e internacional, reconociendo el papel que tienen las mujeres en el desarrollo del país y la importancia de mejorar su nivel social e ingreso económico.

La lógica de intervención del Programa tal y como se concibe actualmente, plantea que el problema de la empresariedad de las mujeres puede ser abordado mediante la prestación de cuatro servicios: inducción a la empresariedad, asistencia técnica, asesoría y capacitación en temas empresariales. En el modelo se asume que, a través de la competencia de su rectoría, el MEIC, acompañado por el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) y el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), aportarían los recursos para la prestación de los servicios mencionados, a partir de los cuales se generarían cambios en las condiciones de vida de las mujeres.

En su lógica causal el Programa supone que a partir de los servicios mencionados (*insumos*), prestados a la población atendida, se podrían desarrollar los siguientes productos en el corto plazo: *“mujeres empoderadas y fortalecidas en habilidades blandas”*, *“mujeres con mayores capacidades emprendedoras”*, *“nuevas ideas de empresas”* y *“mejores condiciones para la sostenibilidad de las empresas”*.

En esta medida, en el marco de la Agenda Nacional de Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2015-2018 Alberto Cañas Escalante, y de cara al fortalecimiento de la acción gubernamental del país, se incorporó, debido a su carácter estratégico, la evaluación del Programa Mujeres Empresarias, implementado por el MEIC, por medio de la Dirección General de Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME).

La evaluación se concentra en el diseño actual del Programa, así como en los procesos de ejecución, coordinación y articulación intra e interinstitucional, a fin de identificar si este

modelo es pertinente, eficaz, efectivo, y sostenible para cumplir con el cometido de articular una oferta institucional que tenga calidad en los productos entregados a los emprendimientos y PYME¹ de mujeres participantes.

Esta evaluación tiene una función formativa, que considera la evaluación del diseño del Programa desde su estructura lógica, y la evaluación del proceso desde su función operativa a través de la cual el Programa Mujeres Empresarias realiza la prestación de los servicios a las mujeres emprendedoras y empresarias.

El propósito es que la evaluación sea de utilidad, principalmente para tomar decisiones basadas en evidencia, orientadas a lograr un desempeño óptimo del establecimiento de un Programa a nivel nacional para la atención de mujeres emprendedoras y empresarias; que sea también útil para generar mejores condiciones de vida en la población beneficiaria; que genere insumos para el aprendizaje institucional sobre aspectos de interés para el Programa, y la promoción de rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos, siendo este elemento relevante para la legitimidad y transparencia del Programa Mujeres Empresarias.

Mediante un enfoque metodológico basado en el diseño de técnicas mixtas (entrevista semiestructurada, grupo focal, y análisis de contenido), que permitiera recolectar la mayor cantidad de información cualitativa y cuantitativa, se procedió a responder las preguntas establecidas en la matriz de evaluación, la cual contempla seis criterios de evaluación -tal como se muestra en el siguiente cuadro-, que permite analizar los alcances del Programa y extraer, además, recomendaciones para las instituciones involucradas, que contribuyan a valorar oportunidades de mejora y su fortalecimiento del Programa en las etapas subsiguientes.

Preguntas principales de evaluación del Programa Mujeres Empresarias

Criterio de evaluación	Preguntas de evaluación
Pertinencia	¿En qué medida el diseño del Programa es pertinente con el marco normativo que lo ampara y su contexto institucional?
	¿En qué medida el Programa es pertinente con respecto a la problemática y necesidades de la población a la que se dirige?
	¿En qué medida, el diseño del Programa es pertinente para alcanzar los objetivos y resultados propuestos?
Participación	¿Cuál fue el grado de participación de los actores involucrados en el diseño del Programa?

Criterio de evaluación	Preguntas de evaluación
Eficacia	¿En qué medida la implementación del Programa es eficaz para lograr los objetivos, metas y resultados propuestos, así como para contribuir a resolver la problemática que lo origina?
	¿Cuál es el grado de eficacia del Programa, respecto de su coordinación y articulación, tanto a nivel inter como intra-institucional?
	¿Cuál es la eficacia del Programa en la entrega de sus productos (sensibilización, capacitación)?
Eficiencia	¿En qué medida el uso de los recursos para implementar el Programa, es eficiente para el logro de objetivos, metas y resultados establecidos?
Sostenibilidad	¿En qué medida el diseño e implementación del Programa, favorecen su sostenibilidad?
Calidad	¿Cuál es la calidad percibida por los distintos actores del Programa, principalmente por las mujeres beneficiarias?

Fuente: Términos de referencia de la evaluación.

Principales hallazgos:

De esta manera, de acuerdo a los criterios de evaluación establecidos, algunos de los hallazgos más relevantes identificados son los siguientes:

- **Respecto al criterio de Pertinencia:**
 - La propuesta del Programa recoge -de manera correcta- las disposiciones que el marco de ley establece en materia de rectoría al MEIC y al INAMU, sin embargo, se logró contar con evidencia de que, aún y cuando así estaba definido en la propuesta, el peso del Programa en materia de diseño, coordinación, gobernanza e implementación del proceso piloto mediante el cual se ejecutó el Programa, por decisión política, se concentró en el MEIC.
 - En materia de disposiciones orientadas al emprendimiento y género, es posible indicar que el Programa Mujeres Empresarias tiene sustento político estratégico, alineado a las aspiraciones que se desprenden de las políticas definidas por los entes rectores para impulsar el desarrollo de las mujeres, y congruencia con el esbozo del Plan Estratégico Institucional 2015-2018 del MEIC, eje de Articulación Productiva, así como con lo establecido en el Programa de Fortalecimiento de las PYMES del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, y la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género, respecto del impulso de los emprendimientos de mujeres.
 - Se determinó que en el diseño del Programa no existió una valoración o un estudio previo que sustentara la problemática de la eventual población a atender, o bien

que estableciera una caracterización de atención diferenciada para cada región del país a partir de datos oficiales e indicadores existentes, por ejemplo, en el INEC o en el INAMU. En este sentido, el diseño no estuvo basado en un diagnóstico que contemplara el enfoque diferencial de género; inclusive el Programa no consiguió llevar a cabo el Estudio de Línea Base que se propuso en su formulación original.

- En relación con la consistencia del diseño del Programa para resolver o mitigar la problemática que lo origina y la atención diferenciada en cada región del país, no se encuentra referencia conceptual o empírica al respecto.
- No es claro en el documento de propuesta del Programa, una estrategia de ejecución a nivel nacional, regional y local. Muestra de ello lo constituye el giro que se dio en términos de su ejecución, al optar por desarrollar un proceso piloto con la Municipalidad de Naranjo, más por razones de oportunidad y conveniencia para iniciar la implementación de los componentes de capacitación, que por una definición estratégica o planificada en el marco de la propuesta original.
- Respecto a la disposición en el diseño de una herramienta adecuada para el registro y seguimiento de la población beneficiada y de las intervenciones a su problemática, debe indicarse que, a la fecha, el Programa no cuenta con esta herramienta, y lo utilizado estuvo referido a la utilización de dos instrumentos para elaborar el perfil de las participantes, uno aportado por la Municipalidad de Naranjo para el caso del pilotaje, y otro utilizado por el MEIC para la definición del perfil emprendedor.
- **Respecto al criterio de participación de actores involucrados:**
 - En lo que atañe a la participación de actores claves, se recogió información que indicó que no se dieron aportes sustantivos en el diseño del Programa por parte de actores claves externos al MEIC, con excepción del aporte del INAMU en la planificación y diseño de los módulos utilizados para la capacitación, proceso que formaba parte de las acciones del Proyecto EMPRENDE. De esta manera, el diseño se da desde el seno de la Dirección General de Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME), y se materializa a partir de una serie de consultas internas entre el personal técnico de la institución y los jerarcas a cargo del área respectiva.
 - En la propuesta se definen las funciones relevantes en el proceso de implementación del Programa de las posibles Instituciones colaboradoras, sin embargo, el INA, el INAMU y el MICITT, solamente tuvieron participación en la fase de implementación del pilotaje, en coordinación y a solicitud del MEIC, desarrollando los módulos de capacitación aportados por el Proyecto EMPRENDE. Es importante destacar, que ninguna de estas instituciones participó en los procesos de planificación de los módulos, y tampoco se establecieron espacios de coordinación previo o posterior a las actividades implementadas.

Así mismo, ningún grupo de emprendedoras o empresarias del país, fue consultado para alimentar el diagnóstico ni la propuesta de diseño del Programa, ni se utilizó información existente sobre agendas nacionales y regionales que recogen la problemática de las mujeres en el país y sus propuestas de solución.

▪ **Respecto al criterio de eficacia:**

- El diseño no alcanza a definir de -manera explícita- la lógica causal del Programa de ejecución, que permita mostrar claramente los resultados esperados; en este sentido solamente se visualizan esfuerzos por identificar resultados para el Proyecto I (Mujeres Emprendedoras), e impactos esperados en ambos proyectos (Mujeres Emprendedoras y Mujeres Empresarias). Adicionalmente cabe señalar que tampoco se logra consistencia entre la propuesta del Programa y la construcción de la Teoría del Programa, en términos de los resultados esperados, su pertinencia y nivel de jerarquía dentro de la cadena de resultados.

- La eficacia del Programa es baja debido a que se establece una cobertura geográfica de escala nacional que no se materializó pues solamente se consigue desarrollar un Proyecto Piloto en el cantón de Naranjo, en el que se atendieron 45 mujeres emprendedoras y empresarias. En términos de cobertura poblacional se estableció que la meta sería la atención de 5.000 emprendimientos liderados por mujeres en el período de 4 años de Gobierno, según lo define el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Sin embargo, por las razones indicadas, no se logra cumplir las metas de cobertura geográfica ni poblacional del Programa.

- Desde la perspectiva de la población atendida por medio del Proyecto Piloto, los productos de sensibilización y de capacitación recibidos, son valorados muy positivamente, debido a que el 100% las mujeres beneficiadas consultadas consideran que han aprendido y aplicado lo aprendido en la gestión de sus emprendimientos. Sin embargo, como se ha señalado, a falta de una línea de base levantada al inicio del proceso de formación empresarial, no es posible comprobar variaciones en el comportamiento de las ventas o de las ganancias que las emprendedoras tuvieran como resultado del proceso de intervención, y que permitan mostrar una mejoría de condiciones de vida, ampliación de oportunidades de sus hijos por efecto de mayores ingresos procedentes del emprendimiento (oportunidades de estudio son muy frecuentemente mencionadas), expresados por ellas como resultado del Programa.

▪ **Respecto al criterio de eficiencia:**

- En términos de recursos para el logro de los objetivos, metas y resultados, y en una perspectiva integral, el Programa no tiene partidas presupuestarias definidas, y por ende tampoco recursos claramente establecidos para su implementación, por lo que no es posible incorporar una valoración en términos de su ejecución presupuestaria, por cuanto no se tuvo, ni se tiene evidencia de recursos presupuestarios debidamente asignados para la ejecución de las actividades del Programa.

- La ejecución de las actividades del Proyecto Piloto, tal como se indica en el desarrollo de la evaluación, responde a los aportes institucionales del INA, INAMU, MICITT y del propio MEIC, fundamentalmente del recurso humano que dispusieron para desarrollar los módulos respectivos, y las coberturas de viáticos asignados a las giras implicadas en las actividades que se llevaron a cabo en el cantón de Naranjo, así como el apoyo del INAMU cubriendo los costos de alimentación de las participantes. No hubo una partida presupuestaria específica asignada al Programa, lo que sin duda representa una limitante sustantiva en su implementación, que garantice a futuro el cumplimiento de sus objetivos y los alcances de población y cobertura geográfica esperada.
- **Respecto al criterio de sostenibilidad:**
 - No se logró determinar con claridad una estrategia de sostenibilidad del Programa, lo que se ve reflejado en la limitación o ausencia de recursos presupuestarios asignados explícitamente al mismo por el MEIC, o bien por las otras instituciones participantes, o aportes de colaboradores externos al MEIC, que pudieron materializarse, mediante la firma de convenios interinstitucionales, para cumplir los compromisos del Programa, pero que no se han concretado a la fecha.
- **Respecto al criterio de calidad:**
 - Las valoraciones que se lograron documentar refieren de manera particular al Proyecto Piloto desarrollado en la Municipalidad de Naranjo, y no a la integralidad del Programa. De dichas opiniones se puede desprender que el 100% de las emprendedoras y empresarias participantes dan una alta calificación al proceso, tanto a las actividades de sensibilización como a las de capacitación. De igual forma, en términos generales, las tres instituciones participantes en el pilotaje, coincidieron en indicar que el mismo tenía un nivel procedente que se veía reflejado en la satisfacción de las mujeres participantes al concluir cada uno de los módulos desarrollados.

Principales recomendaciones:

Sobre la base de estos hallazgos y otros que se amplían en el desarrollo del documento final de evaluación del Programa Mujeres Empresarias, se lograron establecer recomendaciones a nivel institucional sobre su diseño e implementación, y sobre la participación de otros actores claves, las más relevantes de ellas son:

- Se demanda un ejercicio contundente de las rectorías por parte del MEIC y del INAMU para articular la institucionalidad que, por especialización y afinidad, estaría vinculada a este Programa.

- Se requiere levantar, utilizar y analizar información que permita caracterizar a la población objetivo, según área geográfica, actividad económica o condición social, desde la perspectiva de la igualdad de género.
- El MEIC debe utilizar los instrumentos con que cuenta en materia de registro, diagnóstico, y seguimiento empresarial, e incorporarlos como parte del instrumental del Programa, adicional a ello avanzar en el levantamiento de líneas de base al inicio de cada uno de los próximos procesos de capacitación que se abran.
- El Programa demanda una definición respecto al proceso de sostenibilidad, que permita articular e integrar recursos e infraestructura institucional disponible para fortalecer la implementación de las actividades definidas en el Programa y potenciar los impactos en términos de la población beneficiaria.
- El Programa requiere incorporar el criterio de diversidad de las mujeres transversalmente en su rediseño (justificación de motivos, estrategias de implementación, monitoreo y seguimiento de acciones de sus acciones), y priorizar cobertura de la población a atender -al menos mujeres con discapacidad y mujeres en alta vulnerabilidad, que son las que se encuentran en mayor desventaja en el país.
- Se necesita asegurar la sensibilización de género y el empoderamiento de las mujeres como contenido indispensable de la currícula del Programa.
- Se deben analizar los módulos de capacitación, en su contenido y en la metodología de aplicación, para valorar no sólo la integralidad de la perspectiva de igualdad de género instrumentada, tanto en el contenido como en la forma (lenguaje, ilustraciones, imágenes, etc.), y también a la luz de la experiencia y la sensibilidad desarrollada por parte de la especialización de las instituciones participantes como el INA, o el MEIC y el INAMU de acuerdo a sus rectorías.
- Deben integrarse instrumentos financieros como el fondo FOMUJERES por parte del INAMU, los dispuestos por el Sistema de Banca para el Desarrollo, de PRONAMYPE y del FIDEIMAS, de forma tal que las beneficiarias puedan beneficiarse de la integralidad de la oferta de servicios y de los instrumentos presentes en la institucionalidad del país para apoyar a las mujeres emprendedoras y empresarias.

Finalmente es importante indicar que, sobre la base de los hallazgos de la evaluación, las conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas, la presente evaluación incluye un capítulo con orientaciones y sugerencias sobre el rediseño del Programa, considerando no solo las características de la población objetivo y su entorno, sino elementos normativos, institucionales y operativos que permitan hacer del Programa Mujeres Empresarias una

acción pública integral para lograr su principal objetivo de aportar al empoderamiento y a la autonomía económica de las mujeres.

En el capítulo 7, se incorpora una propuesta de rediseño del Programa, el cual incluye entre otros elementos el Contexto Institucional de implementación, la *Teoría de la Intervención* del Programa, sus Áreas Estratégicas y el Sistema de Seguimiento del Programa Mujeres Empresarias (SSPME).

En el capítulo 8, incluye una propuesta de diseño de evaluación de resultados del Programa, la cual contiene, entre otros, el objetivo de la evaluación, la interrogante principal, una metodología de evaluación fundamentada en un modelo cuasi experimental, basado en diferencias de diferencias, para establecer la eficacia del Programa a efecto de alcanzar los indicadores de impacto seleccionados, además de contener también la estrategia de muestreo.

1. INTRODUCCIÓN

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) como ente encargado de coordinar la evaluación en el sector público costarricense, promueve la valoración de las intervenciones públicas (políticas, planes, y proyectos) en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2015-2018 Alberto Cañas Escalante, de cara al fortalecimiento de la acción gubernamental del país. Dentro del PND se incorporó, por primera vez, una Agenda Nacional de Evaluaciones (ANE), entre las cuales se encuentra, debido a su carácter estratégico, el Programa Mujeres Empresarias implementado por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), desde el año 2014, a través de la Dirección General de Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME).

La evaluación del Programa Mujeres Empresarias, se basa en la necesidad del MEIC, de revisar el diseño actual del Programa, así como los procesos de ejecución, coordinación y articulación intra e interinstitucional, a fin de identificar si este modelo es pertinente, efectivo y sostenible para cumplir con el cometido de articular la oferta institucional para emprendimientos y PYME de mujeres.

Esta tuvo una función formativa, que consideró la evaluación del diseño del Programa desde su estructura lógica, y la evaluación del proceso desde su función operativa, a través de la cual dicho Programa realiza la prestación de servicios a las mujeres emprendedoras y empresarias. Se espera que esta sea de utilidad, principalmente para el rediseño del Programa y para tomar decisiones basadas en evidencia, orientadas a lograr un desempeño óptimo del establecimiento de un Programa a nivel nacional para la atención de mujeres emprendedoras y empresarias. También resulta de utilidad para generar mejores condiciones de vida en la población beneficiaria, así como el aprendizaje institucional sobre aspectos de interés para el Programa, y la promoción de rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos, siendo este elemento relevante para su legitimidad y transparencia.

El presente documento contiene el Informe de la evaluación del Programa Mujeres Empresarias, el cual incorpora los elementos incluidos en la “Guía de Informes de Evaluación. Orientaciones para su elaboración: estructura y contenidos” (MIDEPLAN, 2017). El cual también incluye, una propuesta de rediseño para su reformulación y una propuesta de evaluación de resultados basada en modelo cuasi experimental.

2. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA MUJERES EMPRESARIAS

2.1. Ámbito del Programa

Está dirigido a mujeres con una idea de negocio viable que requiere ser desarrollada para su puesta en marcha, o bien mujeres que lideran una empresa con más de un año de funcionamiento, que tengan potencial emprendedor y necesitan fortalecer y consolidar su modelo de negocio con expansión nacional e internacional.

2.2. Marco normativo

Está definido en el documento “Programa Mujeres Empresarias”², el cual incorpora en su propuesta inicial, antecedentes y descripción de dos componentes (sensibilización y capacitación), promoción del Programa, creación y acompañamiento de las nuevas empresas, capacitación en tecnología de información y comunicación, evaluación y difusión de los resultados y propuesta de ejecución del Programa (Proyecto Mujeres Emprendedoras I y II).

El documento cita, en términos generales, el marco normativo, entendido como leyes, reglamentos, etc.; entre ellos el artículo 3, inciso b), de la Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Comercio (Ley 8262), en el cual se establece su competencia para “Definir, formular, promover, coordinar y evaluar los servicios de promoción y apoyo de las PYME”. Fuera de lo establecido en el documento del Programa, fueron identificadas otras normas relacionadas con la empresariedad de las mujeres. Ver cuadro 2.2. sobre el nivel en que esta normativa considera o vincula el tema de la empresariedad de las mujeres, el cual se aborda en el punto 4.1.

Cuadro 2.2.: Normativa relacionada con el Programa Mujeres Empresarias. MEIC, 2017.

Norma N°	Fecha	Nombre de la normativa relacionada con el Programa Mujeres Empresaria
6054	jun-77	Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Comercio.
8262	may-02	Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas.
8634	abr-08	Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo.
9274	nov-14	Reforma Integral de la Ley Sistema de Banca para el Desarrollo.
33305	jun-06	Reglamento especial para la promoción de las PYME en las compras de bienes y servicios de la administración.

² MEIC. Programa Mujeres Empresarias. Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME), Departamento de Gestión Empresarial y Emprendimiento. 2014.

Norma N°	Fecha	Nombre de la normativa relacionada con el Programa Mujeres Empresaria
36575	may-11	Reglamento para el Programa de Fortalecimiento para la Innovación y Desarrollo Tecnológico de las PYME y reforma al Reglamento a la Ley Promoción Desarrollo Científico y Tecnológico N° 7169.
37168	may-12	Reglamento para el Programa de Fortalecimiento para la Innovación y Desarrollo Tecnológico de las PYME.
37457	nov-12	Reglamento a la Ley N° 6054 "Ley Orgánica del Ministerio de Economía, Industria y Comercio.
38906	mar-15	Reglamento a la Ley N° 9274, "Reforma Integral de la Ley N° 8634, Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo y Reforma de Otras Leyes".
39278	jul-15	Reglamento al Fondo especial para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas empresas (FODEMIPYME).
39295	jun-15	Reglamento a la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, Ley N° 8262.
39837	jul-16	Reglamento Operativo del Fondo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FODEMIPYME).
40212	feb-17	Estímulo a la empresariedad para el fortalecimiento social y económico de las mujeres.
–	abr-07	Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género (PIEG)
–	2015	Política de Fomento al Emprendimiento de Costa Rica 2014-2018.
–	nov-14	Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 Alberto Cañas Escalante.
4746	abr-10	Reglamento Operativo del Fondo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FODEMIPYME).
5407	oct-16	Manual de Políticas para el Fondo de Servicios de Desarrollo Empresarial del FODEMIPYME.

Fuente: Basado en información del programa.

2.3. Descripción de la Teoría de la Intervención

2.3.1. Contexto general de la intervención

El impulso del Programa Mujeres Empresarias, se contextualiza como una respuesta de la institucionalidad pública a la necesidad de generar y articular condiciones para enfrentar debilidades existentes en la sociedad costarricense

para ofrecer un entorno favorable al impulso de unidades productivas lideradas por mujeres.

Estas acciones públicas se orientan a contribuir, no solo al impacto económico de la sociedad, sino también al fortalecimiento de las capacidades personales y al desarrollo de entornos que garanticen mayores oportunidades para su autonomía económica.

Es por ello, que, desde el esbozo del Plan Nacional de Desarrollo, se reconoce y delimita una acción estratégica para atender esta población que hoy enfrenta importantes obstáculos en la búsqueda de su bienestar. Diferentes estudios han caracterizado en términos de la pobreza, como este segmento de población es altamente vulnerable y requiere de acciones públicas que garanticen el pleno goce de sus derechos económicos y sociales.

Ante ello, se ha indicado que la pobreza tiene rostro de mujer y de población infantil, donde el 43,3% de los hogares tienen a una mujer como jefa de hogar, situación que se agrava al considerar que cerca del 40% de las personas que viven en pobreza son menores de 18 años y dependen económicamente de un único ingreso (ENAH, INEC 2014).

Así mismo, las mujeres, a pesar de ser una mayoría de la población (alcanzan el 51% según el IX Censo Nacional de Población), históricamente han tenido que enfrentar situaciones de discriminación en los ámbitos político, económico, laboral y social, lo que ha generado una cantidad importante de legislación dirigida a establecer mecanismos y espacios para superar estas barreras, y contribuir en el tránsito hacia una sociedad más igualitaria entre los hombres y mujeres.

Pese a ello, los datos señalan predominio de porcentajes de participación de los hombres en relación con las mujeres en casi todas las formas organizativas. Las jefaturas femeninas han registrado índices de pobreza superiores a la media nacional, tanto en pobreza extrema como básica, con un aumento cercano a un punto porcentual; además, representan el 37,7% de las jefaturas del país y siete puntos más en la población en pobreza extrema.

Los procesos de empobrecimiento de las mujeres se encuentran asociados a los obstáculos que derivan de su inserción económica desigual, particularmente en el mercado de trabajo. Así, la tasa de desempleo abierto muestra una brecha sostenida de 3,8% puntos porcentuales de diferencia de las mujeres respecto a los hombres.

A esta condición se suma el aumento de hogares con jefatura femenina, así como las persistentes brechas de género en materia de cuidado como responsabilidad

social, trabajo remunerado e ingresos, la protección de derechos frente a la violencia, la participación política de las mujeres y en democracia paritaria, y los asuntos relacionados con la institucionalidad, los cuales forman parte de los objetivos de la Política de Igualdad y Equidad de Género, PIEG.

En esta dirección se debe entender que la igualdad de género implica el pleno y universal derecho de hombres y de mujeres a disfrutar la ciudadanía, no solamente política, sino también social y económica. Ello significa que tanto hombres como mujeres puedan acceder en igualdad de oportunidades a los beneficios del desarrollo y ejercer libremente todas sus capacidades.

La reducción de la pobreza y la desigualdad, la erradicación de la segregación laboral, el cierre de la brecha de ingresos entre mujeres y hombres, y la eliminación de la violencia contra las mujeres, son aspectos prioritarios en la lucha por la igualdad entre los géneros, a los que se suman los desafíos de conseguir mayor participación política y el acceso pleno a la educación de parte de las mujeres.

Por ello se ha establecido como prioridad, trabajar en el cumplimiento de tres pilares que permitan la igualdad de género y una ciudadanía paritaria, la cual debe garantizar, en primera instancia, el desarrollo de capacidades para generar ingresos propios y controlar activos y recursos (autonomía económica); a esto se suma el control sobre su cuerpo (autonomía física); y finalmente la plena participación en las decisiones que afectan sus vidas y a su colectividad, es decir, la autonomía en la toma de decisiones.

Sobre la base de estas tres autonomías se establecen las acciones de política pública, que en el caso particular de este Programa, responden al propósito de establecer contextos que permitan avanzar en un *"...aumento de mujeres con capacidades para la inserción laboral, mediante estrategias de empleabilidad y empresariedad, que toman en cuenta sus condiciones de género y necesidades diversas en particular la promoción de "Emprendimientos de mujeres con enfoque de mercado para impulsar su crecimiento económico y generar empleos de calidad..."*

Este planteamiento se fortalece en materia de política pública con la incorporación en el año 2015, de un apartado especial en la Política de Fomento al Emprendimiento en Costa Rica, cuyos ejes transversales definen el apoyo a mujeres emprendedoras como una alternativa para *"...mejorar las condiciones para el desarrollo exitoso de emprendimientos liderados por mujeres, y la construcción de un escenario favorable para garantizar el acceso a los recursos productivos y no productivos, disfrutar de un acceso real al crédito, en condiciones de igualdad, asesoramiento técnico y servicios de desarrollo para la comercialización y consecuentemente mejorar e incrementar los ingresos*

familiares. Todo esto contribuirá a la promoción de la autonomía económica de la mujer...” (MEIC; 2015).

De tal manera se articula una propuesta institucional que reconoce estas condiciones de la población meta, y fortalece iniciativas que en el pasado se venían promoviendo para desarrollar capacidades empresariales en segmentos muy específicos, pero que la realidad social obliga a ampliar a otros grupos con respuestas integrales. Además direcciona a que se incorpore una oferta diferenciada, guiada a neutralizar las disparidades que afectan a las mujeres en su proceso de empoderamiento y consolidación como emprendedoras o empresarias, y a que ello derive en una verdadera reducción de las brechas sociales y económicas que enfrentan en la sociedad costarricense.

2.3.2. Problema que origina la intervención y sus objetivos

El Programa Mujeres Empresarias reconoce en su propuesta, el papel que tienen las mujeres en el desarrollo del país y la importancia de mejorar su nivel social e ingreso económico. En la definición del problema plantea que existe un alto porcentaje de mujeres en situación de vulnerabilidad, principalmente económica y que las actividades que ellas realizan muestran un nivel de desarrollo incipiente. En contraste, identifica que existe un vacío de servicios de capacitación integrales y adaptados a las necesidades de las mujeres.

Los objetivos³ (general y específico) que fundamentan y orientan el diseño y su implementación son definidos de la siguiente manera:

Objetivo general

Contribuir al desarrollo económico y social de las mujeres con deseos de emprender o desarrollar su empresa, permitiéndoles tener una autonomía de vida; esto por medio de la prestación de servicios de asesoría, capacitación, asistencia técnica, acompañamiento, orientación en fuentes de financiamiento y/o comercialización; para incentivar la generación de nuevas empresas sostenibles y competitivas lideradas por mujeres.

Objetivos específicos

³ Los cuales corresponden al replanteamiento de los mismos a inicios del año 2017.

- Crear redes y vínculos de apoyo mediante el trabajo interinstitucional para la definición y el fortalecimiento del Programa.
- Brindar servicios integrales de apoyo a empresarias y a emprendedoras debidamente identificadas, que cuentan con una idea de negocio o unidad productiva viable, factible y con potencial.
- Coordinar la ejecución de servicios de asesoría, capacitación y asistencia técnica en temas relacionados con el desarrollo de competencias para el emprendimiento y empresariedad de mujeres debidamente seleccionadas de diferentes regiones del país.
- Orientar a las empresarias para definir la mejor estrategia de financiamiento que les permita acceder a recursos financieros.
- Ofrecer un espacio para las emprendedoras y empresarias que les permita comercializar sus productos o servicios.

2.3.3. Actores claves de la intervención

En el diseño del Programa son identificados diversos actores claves, incluyendo sus roles durante la intervención. También se define de manera general, la población objetivo y beneficiaria, el ente ejecutor y entes estratégicos de la intervención, entre otros. Es importante señalar que no todos los actores identificados en la propuesta original de diseño del Programa participaron en su ejecución. Ver cuadro 2.3.3.

Cuadro 2.3.3.: Actores claves del Programa Mujeres Empresarias.

Rol	Actores identificados en el diseño	Actores participantes en la intervención
Rectoría del Programa y prestador de servicios	Ministerio de Economía, Industria y Comercio	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
Prestador de servicios	Instituto Nacional de las Mujeres	Instituto Nacional de las Mujeres
	Instituto Nacional de Aprendizaje	Instituto Nacional de Aprendizaje
	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones
	Municipalidades	Municipalidades (Naranjo)

Rol	Actores identificados en el diseño	Actores participantes en la intervención
	Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD)	
	Universidades públicas y privadas	
	Instituciones financieras y Fondo para el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (FODEMIPYME)	
	Parque de la Libertad	
	Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	

Fuente: Elaboración propia. Con base en el documento del Programa e información de campo.

2.3.4. Lógica causal de la intervención

El Programa interviene en las dimensiones de desarrollo social y económico de las mujeres. Reconoce los derechos que tienen a lograr mayor participación y autonomía en la toma de decisiones concernientes a su vida, a su peculio y en otros aspectos de su interés. En el ámbito económico plantea el reconocimiento del aporte de las mujeres emprendedoras a la economía nacional; expresa una preocupación por las mujeres en vulnerabilidad frente a la pobreza y apuesta a un apoyo adecuado y oportuno a las emprendedoras y a sus emprendimientos, mediante servicios financieros y de desarrollo empresarial, para impulsarlas a salir de las situaciones que menoscaban sus derechos económicos y sociales.

Así mismo, en el ámbito económico reconoce, que el proceso representa una oportunidad para: impactar la productividad de los emprendimientos; la incorporación de factores de innovación tanto en sus procesos de gestión, como en sus productos o servicios; favorecer la ampliación y apertura de nuevos mercados para generar su consolidación, crecimiento y escalabilidad como unidades productivas, que impacten de manera positiva la generación de empleo y estimulen el crecimiento económico del país. Ver figura 2.3.4, sobre el Modelo de la teoría de la intervención del Programa de Mujeres Empresarias.

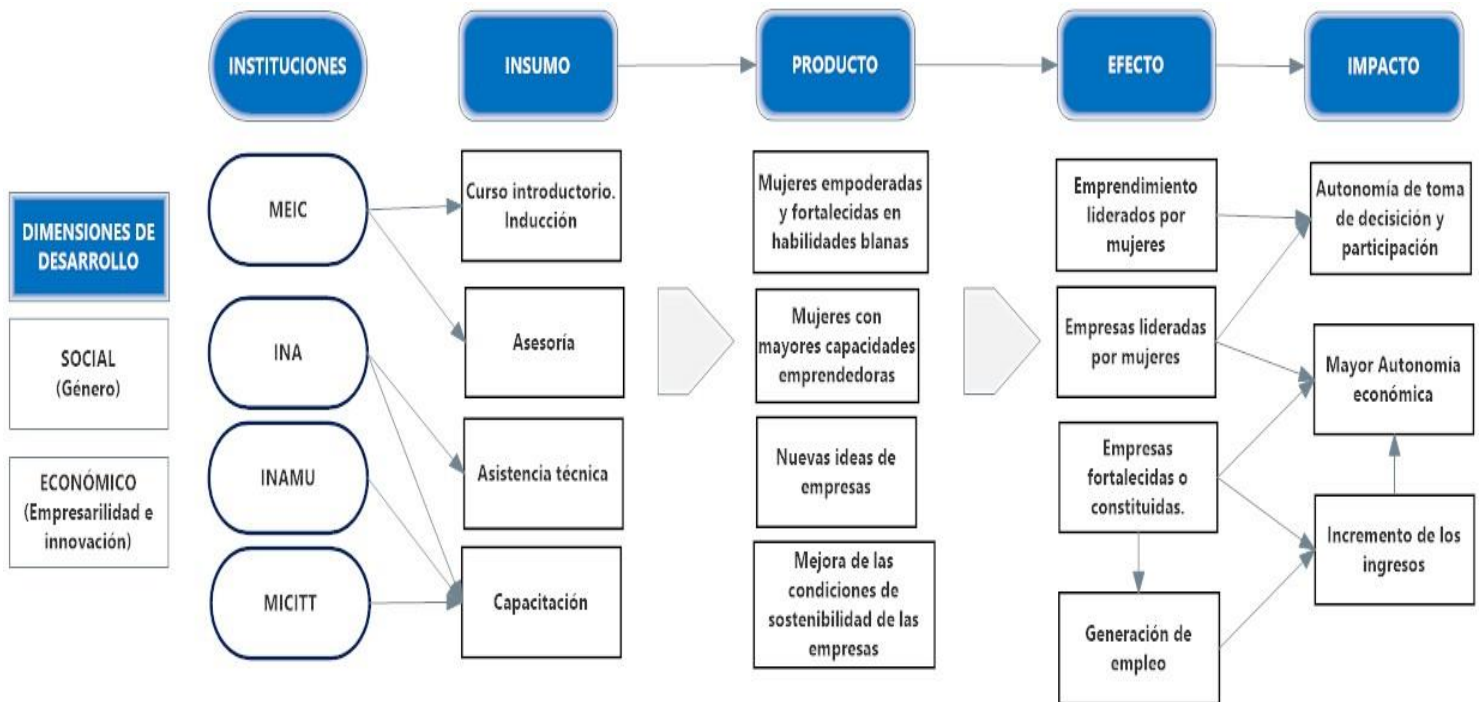
La lógica de intervención del Programa, tal y como se concibe actualmente⁴, plantea que el problema de la empresariedad de las mujeres puede ser abordado mediante la prestación de cuatro servicios: inducción al emprendimiento y a la empresariedad, asistencia técnica, asesoría y capacitación en temas empresariales.

⁴ Definido en el taller de construcción de la teoría de la intervención realizado con personeros del MEIC y de MIDEPLAN.

En el modelo se asume que, a través de la competencia de su rectoría, el MEIC, acompañado por el INA, el INAMU y el MICITT, aportarían los recursos para la prestación de los servicios mencionados, a partir de los cuales se generarían cambios en las condiciones de vida de las mujeres, además de un impacto económico en el país.

En su lógica causal el Programa supone que a partir de los servicios mencionados (*insumos*), prestados a la población atendida, se podrían desarrollar los siguientes productos en el corto plazo: “*mujeres empoderadas y fortalecidas en habilidades blandas*”, “*mujeres con mayores capacidades emprendedoras*”, “*nuevas ideas de empresas*” y “*mejores condiciones para la sostenibilidad de las empresas*”.

Figura 2.3.4.: Modelo de la teoría de la intervención del Programa Mujeres Empresarias.



Fuente: Taller para la elaboración de la Teoría de la intervención

Continuando con la lógica de la cadena de resultados, la teoría del Programa supone también que a partir de los productos citados, se generarían en el mediano plazo, cambios en las condiciones de emprendimiento, empresariedad y empleo de las mujeres, resultando de éstos, nuevos modelos de negocios liderados por mujeres, nuevas empresas lideradas por mujeres, empresas de mujeres fortalecidas o constituidas y la generación de autoempleo y de nuevos empleos.

En el punto final de la cadena de resultados, en el largo plazo, el Programa podría alcanzar resultados/impactos a nivel de la vida de las mujeres atendidas, en las dimensiones de desarrollo identificadas inicialmente, mediante cambios en sus condiciones de vida, que les proveerán de autonomía en la toma de decisiones, mayores posibilidades de participación económica y un incremento de sus ingresos.

2.3.5. Factores externos.

Entre los factores externos que han fomentado u obstaculizado la solución de la problemática que afecta a las mujeres en general y en particular a las emprendedoras, se pueden mencionar los siguientes:

1. El avance lento en el reconocimiento de facto de los derechos económicos y sociales de las mujeres, que está relacionado con el otorgamiento de una ciudadanía disminuida que no acaba de hacerlas sujetas de derechos. Esto significa que todavía la política pública en su contenido, o en su aplicación, no diferencia la situación de las mujeres respecto a los hombres, en un mal entendido trato no discriminatorio. Hacer la diferencia del sujeto social y económico, ya sea de los hombres o de las mujeres, implica trato diferente de acuerdo a las necesidades de cada uno; es decir no se trata de homologar las necesidades de las mujeres a las de los hombres.
2. En esta lógica, los problemas y necesidades de las mujeres, y concretamente los de inserción económica: laboral, de acceso a recursos, a servicios, a beneficios, etc., se ve negativamente afectada porque la sociedad mantiene un paradigma de género rígido que no da cabida, ni aprovecha suficientemente los cambios producidos en la sociedad, como la mejor preparación académica y técnica de las mujeres costarricenses.
3. Cuando la sociedad costarricense, las familias y el Estado valoren el aporte de las mujeres en todos los espacios en que ha podido desenvolverse, se desatarían muchos de los factores externos que hoy entran su participación, y consecuentemente impiden los beneficios de participar, entre ellos reconocimiento, mejor paga, y la disposición de mayor tiempo para sus asuntos, por efecto de medidas de corresponsabilidad que reparten la carga doméstica y de cuidado entre las personas miembros de la familia y el Estado.
4. Desde la perspectiva institucional debe considerarse, además, que existe una desarticulación de servicios y recursos que han impedido

que se logre, de manera efectiva, mayores impactos en los procesos de fomento a las actividades empresariales de las mujeres.

5. No ha existido una estrategia clara que permita vincular los procesos de capacitación con acompañamiento, recursos financieros, y muy especialmente con alternativas de mercados, más allá de los espacios de visibilización que ofrecen las ferias (exposiciones) que garanticen una oportunidad de crecimiento sostenido de las unidades productivas.
6. En la mayoría de los casos, los servicios o acciones impulsadas se han sustentado en la perspectiva de la política social, con una visión hacia la mitigación de la pobreza, y no en un enfoque de fomento económico. De ahí que buena parte de los servicios que se articulan para impulsar el emprendimiento de las mujeres, tengan una perspectiva hacia el emprendimiento de subsistencia, el autoempleo y unidades productivas de bajo valor agregado, cuando existe el potencial y la oportunidad para que estos se orienten desde un enfoque económico, con innovación y oportunidades de mayor crecimiento e impacto económico y social.

3. DESCRIPCIÓN DE LA EVALUACIÓN

3.1. Objetivos de evaluación

Objetivo general:

Evaluar el diseño y los procesos del Programa Mujeres Empresarias, con el fin de contribuir a la toma de decisiones, la mejora de la gestión y la sostenibilidad del Programa.

Objetivos específicos

- a. Describir la Teoría de la Intervención del Programa Mujeres Empresarias actual, incluyendo su representación gráfica (insumos, actividades, productos, efectos e impactos).
- b. Analizar la pertinencia del diseño y la eficacia, eficiencia, calidad y sostenibilidad de los procesos del Programa Mujeres Empresarias.
- c. Elaborar conclusiones y recomendaciones basadas en el análisis realizado, que lleven a una mejora del diseño, gestión y optimización del Programa.
- d. Generar una propuesta de diseño y procesos estratégicos del Programa Mujeres Empresarias, que incluya los elementos básicos de la Teoría de la Intervención, la representación gráfica de la cadena de resultados y el sistema de seguimiento.
- e. Generar una propuesta de diseño de evaluación de resultados (cuasi experimental) del Programa, incluyendo sistemas de información, líneas base, indicadores, variables de resultados, grupos de tratamiento y control, entre otros.

3.2. Criterios de evaluación

Con el propósito de cumplir con los objetivos anteriores y para responder las preguntas de evaluación definidas para tal fin, fueron considerados los siguientes criterios de evaluación:

- **Pertinencia:** Medida en que los objetivos del Programa Mujeres Empresarias, responden y son congruentes con las necesidades de la población objetivo, los objetivos institucionales y las políticas del país en las que está fundamentado.

- **Eficacia:** Medida en que el MEIC, a través del Programa Mujeres Empresarias, logra coordinar y articular alianzas estratégicas para la atención de emprendimientos de mujeres.
- **Eficiencia:** Medida en que el Programa Mujeres Empresarias tiene la capacidad de alcanzar sus objetivos, con el uso óptimo de los recursos disponibles.
- **Sostenibilidad:** Medida en que los cambios positivos alcanzados por el Programal Mujeres Empresarias, perduren una vez éste concluya.
- **Calidad:** Medida en que los productos entregados por el Programa Mujeres Empresarias son percibidos satisfactoriamente por parte de las mujeres beneficiarias y otros actores clave vinculados.

3.3. Preguntas de evaluación

En correspondencia con los objetivos y criterios definidos, la evaluación del Programa Mujeres Empresarias permitió responder a las preguntas de evaluación indicadas en el cuadro 3.3.1. siguiente:

Cuadro 3.3.1: Preguntas principales de evaluación del Programa Mujeres Empresarias

Criterio de Evaluación	Preguntas de evaluación
Pertinencia	¿En qué medida el diseño del Programa es pertinente según el marco normativo que lo ampara y su contexto institucional?
	¿En qué medida el Programa es pertinente con respecto a la problemática y necesidades de la población a la que se dirige?
	¿En qué medida, el diseño del Programa es pertinente para alcanzar los objetivos y resultados propuestos?
Participación	¿Cuál fue el grado de participación de los actores involucrados en el diseño del Programa ?
Eficacia	¿En qué medida la implementación del Programa es eficaz para lograr los objetivos, metas y resultados propuestos, así como para contribuir a resolver la problemática que lo origina?
	¿Cuál es el grado de eficacia del Programa, respecto de su coordinación y articulación, tanto a nivel inter como intra-institucional?

Criterio de Evaluación	Preguntas de evaluación
	¿Cuál es la eficacia del Programa en la entrega de sus productos (sensibilización, capacitación) ⁵ ?
Eficiencia	¿En qué medida el uso de los recursos para implementar el Programa, es eficiente para el logro de objetivos, metas y resultados establecidos?
Sostenibilidad	¿En qué medida el diseño e implementación del Programa, favorecen su sostenibilidad?
Calidad	¿Cuál es la calidad percibida por los distintos actores del Programa, principalmente por las mujeres beneficiarias? ⁶

Fuente: Términos de referencia de la evaluación.

3.4. Metodología de la evaluación

La presente evaluación se abordó desde un enfoque metodológico basado en el diseño de técnicas mixtas, que permitiera recolectar información cualitativa y cuantitativa para responder las preguntas contenidas en la matriz de evaluación.

Se contempló un abordaje principalmente sustentado en tres técnicas de investigación: entrevista semiestructurada, grupo focal, y análisis de contenido, que se aplicarían, según las fuentes de información definidas. La finalidad de combinar estas técnicas fue obtener la mayor cantidad de insumos que permitieran evaluar los alcances del Programa Mujeres Empresarias y extraer, además, recomendaciones para las instituciones pertinentes, que contribuyan a valorar oportunidades de mejora para el fortalecimiento del mismo en las etapas subsiguientes. Esta distribución entre las técnicas de investigación, el tipo de datos recolectado, y las fuentes de información prioritarias, se muestra en el cuadro 3.4.1.

Cuadro 3.4.1: Resumen de las técnicas de investigación consideradas.

Técnica de investigación	Tipo de datos	Fuentes de información
Entrevista semiestructurada	Cualitativos y cuantitativos	<ul style="list-style-type: none"> • Gestores y responsables del Programa. • Otros actores internos y externos. • Socios estratégicos.

⁵ Entendiendo que la medición de la eficacia en la entrega de los productos de sensibilización y capacitación a las mujeres, incluye la noción de asistencia integral para el desarrollo de su idea de negocio o de su unidad productiva, según lo definen los TDR. Pág. 12.

⁶ La versión original planteaba la pregunta de la siguiente manera: ¿Cuál es la calidad percibida por los distintos actores del Programa? En áreas de una mejora de la misma, el equipo evaluador propuso la que se considera una versión mejorada.

Técnica de investigación	Tipo de datos	Fuentes de información
Grupo focal Entrevista semiestructurada	Cualitativos	<ul style="list-style-type: none"> Mujeres emprendedoras y empresarias participantes en el Programa. Otros actores internos y externos. Socios Estratégicos.
Análisis de contenido	Cualitativos y cuantitativos	<ul style="list-style-type: none"> Documentos del Programa (estructura, contraloría, guías, estudios, registros y normativas, etc.).

Las entrevistas semiestructuradas, entendidas como una oportunidad de diálogo o conversación con actores claves, se desarrollaron con dos grupos poblacionales: por un lado, con jerarcas, gestores, responsables del Programa, aliados internos y externos del mismo, y por otro con emprendedoras y empresarias beneficiarias del Programa.

A partir de dichas entrevistas fue posible obtener una información más completa y a profundidad sobre las decisiones adoptadas en su diseño e implementación, así como sobre las expectativas y alcances que ha tenido el Programa desde la perspectiva institucional. De parte de las emprendedoras y empresarias se consiguió indagar percepciones, opiniones y recomendaciones sobre los resultados del Programa en su aplicación. La entrevista semiestructurada la realizó el Equipo Evaluador, utilizando una guía de preguntas.

De igual forma, para fortalecer la recolección de datos, se estimó importante utilizar la técnica del grupo focal, entendida como un grupo de discusión que se aborda, a partir de la definición previa de una guía de preguntas diseñada de manera rigurosa, para cumplir un objetivo particular, en función de los propósitos establecidos en el marco de la evaluación. Con esta técnica se abordaron tres grupos focales, uno con actores internos y externos del Programa que, aun no teniendo una participación directa en el diseño e implementación del mismo, han generado recursos y procesos complementarios; y la otra población la constituyó el grupo de emprendedoras y empresarias participantes en el pilotaje del Programa en el cantón de Naranjo, provincia de Alajuela.

Los grupos focales desarrollados con mujeres buscaron crear un espacio para intercambiar información entre las participantes, así como aclarar conceptos en torno al Programa Mujeres Empresarias, lográndose captar actitudes, capacidades y percepciones de las personas participantes, a lo cual se sumó información cualitativa para fortalecer el análisis evaluativo del Programa y muy especialmente para generar insumos que alimenten recomendaciones en función del rediseño de éste.

Resulta importante indicar que la captura y valoración de la información generada mediante el uso de estas dos técnicas, y el examen documental realizado, consideraron métodos de análisis de género, análisis de contenido, muestreo teórico, triangulación, comparación, y saturación de tendencias, según las características que cada una de ellas presenta, los cuales se deben entender de la siguiente manera:

Análisis de contenido: Corresponde a la revisión realizada de la documentación del Programa (ver anexo 1) que contribuyó en la generación de respuestas a las preguntas de evaluación. Mediante la lectura de los textos y su interpretación se aportaron datos y argumentos que ayudan a explicar el objeto evaluado, respecto a:

- Cumplimiento del marco estratégico del Programa.
- Valoración de su lógica interna y externa de funcionamiento (procesos, productos, estructura de funcionamiento, funciones).
- Percepción de las mujeres emprendedoras y empresarias que han sido beneficiadas, respecto de los productos recibidos.

Análisis de género: Esta herramienta conceptual y metodológica permitió sustentar categorías de estudio de la sociedad en sus expresiones sociales, económicas, políticas y culturales, entre ellas: relaciones de género; pluralidad de las mujeres; necesidades prácticas de género e intereses estratégicos de género; división sexual del trabajo (roles de las mujeres: reproductivo, productivo y comunal, y de los hombres); uso del tiempo y valorización del trabajo femenino; empoderamiento de las mujeres; acceso, uso y control de los recursos; autonomía de las mujeres (económica, física y en la toma de decisiones); igualdad y equidad de género; entre otras.

Muestreo teórico: contempló la incorporación de unidades o situaciones que se eligen durante el proceso evaluativo, representadas en este caso por las mujeres emprendedoras y empresarias participantes en el Programa, a partir del conocimiento teórico que se construyó sobre la marcha, con la información que fue emergiendo.

Triangulación: respondió a un análisis que contempló la diversidad de posiciones de los actores consultados, respecto al objeto evaluado, mediante la información obtenida por diferentes métodos y a través de la consulta a diversas personas, en distintos momentos del proceso evaluativo del Programa Mujeres Empresarias.

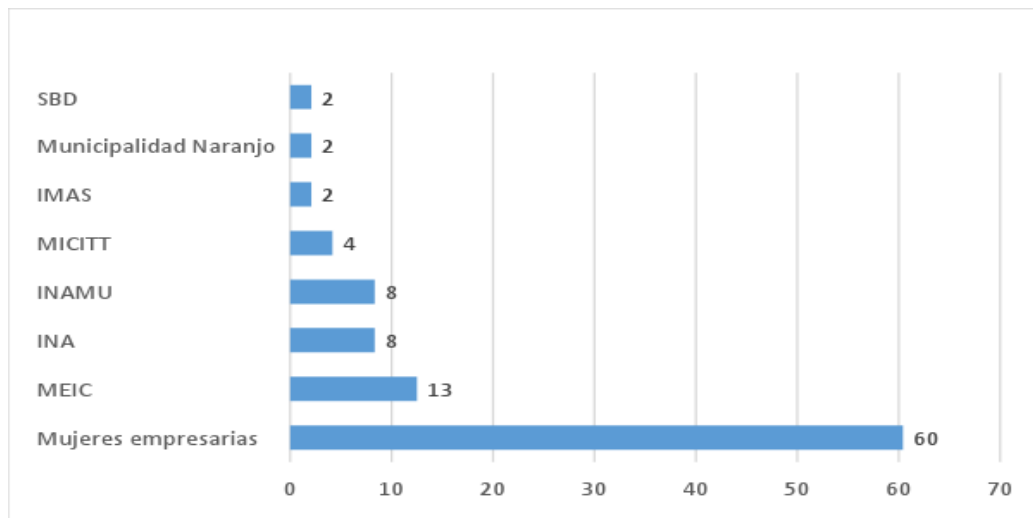
Comparación: Las comparaciones constantes, han formado parte del proceso de construcción del conocimiento del objeto evaluado, permitiendo crear las

categorías a partir de los datos recopilados en las entrevistas, así como la cimentación de los conceptos y argumentos evaluativos aplicables a la valoración del Programa Mujeres Empresarias.

La información recopilada se sistematizó considerando las categorías establecidas en la Matriz de Evaluación, lo que facilitó su utilización y análisis; así como organizar los datos y construir los argumentos que se exponen en el presente informe de evaluación. En Anexo 2, se incluyen los instrumentos metodológicos empleados para la recopilación de la información.

En la consulta a actores institucionales clave, participaron 48 personas en total, indagadas mediante entrevista semiestructurada y el grupo focal. De ellas: 6 correspondieron al MEIC (13%), 4 al INA (8%), 4 al INAMU (8%), 2 al MICITT (4%), 1 al IMAS (2%), 1 a la Municipalidad Naranjo (2%) y 1 al SBD (2%). En el anexo 3 (Cuadro 3.4.2) se incluyen los actores y el nombre de las personas consultadas. Ver también el gráfico 3.4.1.

Gráfico 3.4.1: Porcentaje de personas consultadas por actor



Las entrevistas a emprendedoras sumaron 29 (60% de las convocadas dispuestas a ser entrevistadas) y se realizaron entre el veinticinco y el veintinueve de setiembre pasado.

Ambos grupos de informantes fueron consultados a través de una entrevista individual semiestructurada, que incluyó siete preguntas de evaluación, contenidas en los términos de referencia de la consultoría. Complementariamente se organizaron grupos focales con los y las funcionarias: un grupo focal el quince de noviembre de dos mil diecisiete y otros dos con las emprendedoras realizados el cuatro de octubre de dos mil diecisiete.

En el cuadro 3.4.3, se caracteriza al grupo de mujeres emprendedoras/empresarias consultadas, y en el anexo 4, se sistematiza la información del Proyecto Piloto en Naranjo.

**Cuadro 3.4.3.: Caracterización de emprendedoras entrevistadas.
Proyecto Piloto Naranjo.**

Característica	Representación mayoritaria
Edad	52% se ubica en rango de 46 años y más de 51. 17% entre 36 y 40 años de edad.
Escolaridad	35% cuenta con formación técnica o universitaria. 27% con secundaria incompleta.
Antigüedad de la actividad productiva	44% data de 1 a 5 años de antigüedad. 30% la desarrolla desde hace más de 10 años.
Sector de actividad	38% ubicado en sector textil. 24 % en sector artesanías.

Fuente: Elaboración propia basada en datos de las entrevistas.

En el cuadro 3.4.4. se presenta un resumen del trabajo de campo realizado, en el cual se señalan las técnicas utilizadas de recopilación de información, los actores a los que fueron aplicadas, la muestra propuesta y la muestra efectiva, así como los comentarios correspondientes.

Esta propuesta metodológica fue discutida y ajustada con la participación del Grupo Gestor de la evaluación (MEIC/MIDEPLAN), lo mismo que la definición de la “Matriz de evaluación”, la cual fue construida de acuerdo a las orientaciones del “Manual de evaluación para intervenciones públicas de MIDEPLAN (2017)”. Mediante esta matriz se visualiza la relación entre preguntas, criterios, técnicas, fuentes e instrumentos de evaluación.

La metodología basada en métodos mixtos facilitó la recolección de información cualitativa y cuantitativa, permitiendo responder, las preguntas de evaluación planteadas. (Ver en anexo 5. Matriz de Evaluación).

Cuadro 3.4.4. Resumen del trabajo de campo

Técnica de recopilación de información	Actores/as a los que se aplicó	Muestra propuesta	Muestra efectiva	Comentarios
Entrevistas a instituciones	<ul style="list-style-type: none"> - Tres Jerarcas o responsables institucionales. - Ocho gestores y responsables del Programa. 	Se planteó abordar cuatro Jerarcas Institucionales y nueve gestores y responsables del Programa.	Se logró entrevistar a once de 13 personas sugeridas.	No se logró entrevistar a las Ministras de los Ministerios rectores, quienes delegaron: en el caso del MEIC en la Viceministra y en el caso del INAMU en la Directora Técnica. En ambos casos las personas no habían estado vinculadas al proceso del Programa.
Grupo focal con instituciones	Se contó con la participación de ocho funcionarios/as de seis instituciones.	Se estableció un grupo de catorce funcionarios/as de ocho instituciones colaboradoras del programa.	Se tuvo la participación de 6 de 8 instituciones, y 8 funcionarios/as de 14 personas convocadas.	En el caso de varias instituciones los Directores/as delegaron su participación. El grupo focal se tuvo que convocar en dos oportunidades ya que en la primera convocatoria solamente confirmaron dos personas de catorce invitadas.
Entrevistas mujeres emprendedoras	Emprendedoras en 5 sectores de actividad económica distintas, del cantón de Naranjo.	La muestra propuesta originalmente fue de 43 informantes.	Participaron 29 emprendedoras que tuvieron disponibilidad para ser entrevistadas.	Se contó con muy buena disposición a responder las preguntas de evaluación de parte de las entrevistadas.
Grupos focales con mujeres emprendedoras	Mismas emprendedoras entrevistadas en primera fase de recolección de información.	29 emprendedoras (Participantes grupo de la mañana 13 emprendedoras, y grupo de la tarde 8)	Participaron 21 emprendedoras	Los grupos focales fueron muy dinámicos, complementaron información de las entrevistas, y generaron buen debate sobre temas críticos que se necesitó profundizar.
Taller para la construcción de la Teoría de la intervención (TI)	Funcionarios/as de la DIGEPYME (MEIC) y de MIDEPLAN.	5 personas, 2 del MEIC y 3 de MIDEPLAN.	5 personas, 2 del MEIC y 3 de MIDEPLAN.	La discusión del tema permitió desarrollar el modelo de la TI.

Fuente: Elaboración propia. Con Base en información de campo.

4. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

4.1. Pertinencia del Programa

¿En qué medida el diseño del es pertinente respecto al marco normativo que lo ampara y su contenido institucional?

Debemos entender el Programa de Mujeres Empresarias en el marco de un contexto institucional amparado a normativa, políticas y acciones que, de forma estratégica, el Estado costarricense ha venido definiendo para potenciar el desarrollo empresarial, particularmente a la micro, pequeña y mediana empresa.

Marco Normativo

Si bien la propuesta de formulación del Programa no hace una mención explícita de las normativas y políticas en las cuales se sustenta, fue posible reconstruir una aproximación a este marco normativo, con apoyo de aliados estratégicos, de los términos de referencia de la evaluación y el establecimiento de áreas de especialización en el desarrollo del Proyecto Piloto en el cantón de Naranjo.

El Programa de Mujeres Empresarias fue definido como una acción que responde a las disposiciones y competencias legales que el MEIC tiene en su Ley orgánica, Ley Nº 6054 la cual fue modificada al promulgarse en el año 2002, la Ley Nº 8262 Ley de Fortalecimiento de la Pequeña y Mediana Empresa, que le estableció al MEIC, *“ser el ente rector de las políticas públicas de Estado en materia de fomento a la iniciativa privada, desarrollo y fomento de la cultura para los sectores de industria, comercio y servicios, así como para el sector de las pequeñas y medianas empresas”*. De esta manera, se identifica a este comprendiendo una estructura normativa e institucional tal como se resume en el siguiente esquema (Figura 4.1.1).

Desde la perspectiva normativa, se mencionaba la competencia de rectoría que la Ley Nº 8262 incorporó en la Ley 6054, Ley Orgánica del MEIC, a lo cual se une la rectoría que establece la Ley Nº 7801, Ley del Instituto Nacional de las Mujeres para impulsar y promover de forma coordinada con las instituciones del Estado, acciones que fomenten el desarrollo económico y social de las mujeres, además de establecer la creación de un fondo económico orientado a promover actividades productivas y de organización de esta población. Desde la perspectiva normativa este mandato instituye una rectoría compartida entre el MEIC y el INAMU, en función de la articulación del Programa Mujeres Empresarias.

Figura 4.1.1. Esquema de referencias normativas, estratégicas y operativas del Programa de Mujeres Empresarias

Normativo	LEY N° 6054	LEY N° 8262	LEY N° 9274
	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2015-2018		
Estratégico	Estrategia Nacional de Empleo y Producción	Política de Fomento a la PYME	Política de Fomento al Emprendimiento en Costa Rica 2014-2018
	Programa de Mujeres Empresarias		
Operativo	Programa Emprende	Pilotaje Municipalidad Naranjo	Red Nacional de Apoyo para el Fortalecimiento Social y Económico de las Mujeres (Decreto N°40212)

Fuente: Elaboración propia.

También, importante mencionar la Ley N° 9274, Ley del Sistema de Banca (SBD) para el Desarrollo, ya que establece instrumentos financieros y define competencias al INA para la implementación de servicios de desarrollo empresarial; y de manera especial puntualiza en el artículo 7 que uno de los sectores prioritarios para ser beneficiarios de todos los servicios derivados de esta ley, son precisamente los proyectos productivos que sean impulsados por mujeres. Según las disposiciones de la Ley del SBD a partir de mayo del 2014, durante el período de análisis del presente estudio, la Presidencia del Consejo Rector del SBD, recayó en el Ministro de Economía, Industria y Comercio.

En tal dirección, la propuesta del Programa recoge -de manera correcta- estas disposiciones de ley en materia de rectoría, al plantear el papel que, tanto el MEIC como el INAMU deben cumplir en función del proceso de formulación e implementación del Programa, el cual destaca como un rol de coordinación compartida, que no solo se debe interpretar en materia de desarrollo o implementación, sino también en el proceso de diseño y de formulación programática.

Sin embargo, debe indicarse que en la evaluación se logró contar con evidencia de que hubo mínima participación de los otros actores, aún y cuando se definió que la coordinación y gobernanza era de responsabilidad compartida entre las instituciones correspondientes. De ahí que el peso de la ejecución del Programa en el proyecto piloto, descansara en el MEIC. Esto por cuanto, según se desprende de las

entrevistas realizadas, se tomó una decisión política, tanto por el MEIC como por el INAMU, que delegó la responsabilidad de coordinación del Programa de forma exclusiva en el MEIC, y que se ve reflejada además, en la responsabilidad establecida al MEIC en el Plan Nacional de Desarrollo de cumplir la meta vinculada a este Programa.

Esto fue así reconocido por las funcionarias del INAMU y del MEIC entrevistadas, quienes indicaron que esa la labor de coordinación compartida para ambas instituciones en el marco de la ley, no se cumplió como tal en el pilotaje, y que la labor del INAMU principalmente se concentró en un apoyo técnico desde la perspectiva de la incorporación del enfoque de género, así como en el aporte económico en términos de la logística de la alimentación para los talleres de capacitación y sensibilización, desarrollados con la Municipalidad de Naranjo.

Por otra parte, de 20 normas aplicables al Programa Mujeres Empresarias, solamente 3 resultan específicas pues fueron diseñadas exclusivamente para las mujeres, 5 resultan incluyentes, dado que pese a ser de aplicación general, involucran direcciones y acciones positivas para las mujeres. Finalmente, 12 normas son aplicables a las personas sin distinguir si son mujeres. Ver Anexo 6.

Vinculación en materia de las disposiciones sobre emprendimientos y género

En materia de disposiciones sobre emprendimientos e igualdad de género, debemos mencionar que diferentes políticas y acciones estratégicas definidas para el período gubernamental 2014-2018, incorporan disposiciones y metas que sustentan el proceso del Programa Mujeres Empresarias, y que son complementarias a la normativa establecida por la legislación anteriormente mencionada.

En primera instancia la Estrategia Nacional de Empleo presentada en el segundo semestre del 2014 por el Gobierno de la República, que definió en sus postulados, el apoyo a los emprendimientos de mujeres, indicando expresamente que *"...se hará bajo el Programa Creando Empresarias con el cual se capacitará y asesorará a 5000 emprendimientos liderados por mujeres, durante los próximos 4 años. Para la implementación de este programa se está trabajando en una alianza con el Instituto Nacional de las Mujeres..."*.⁷

La mención daba cuenta de una continuación del "Programa Creando Empresarias", que se venía impulsando desde el año 2006 en el MEIC, y el cual, como se ha mencionado, constituye uno de los antecedentes importantes para la formulación del nuevo esquema programático.

⁷ La referencia a esta meta se encuentra en la página 26 del documento de la "Estrategia Nacional de Empleo", que fuera presentada de manera conjunta por la Presidencia de la República, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y el Ministerio de Economía, Industria y Comercio como una acción coordinada para apoyar en el proceso de reactivación de la economía y el impulso del empleo en el país. Esta meta a su vez reafirma la incorporado en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, aunque debe contemplarse que la Estrategia fue presentada previo a la definición del PND.

Este planteamiento se fortalece en materia de política pública con la incorporación de un apartado especial en la Política de Fomento al Emprendimiento en Costa Rica, la cual fue presentada por el MEIC en el año 2015. En sus ejes transversales se define el apoyo a mujeres emprendedoras como una alternativa dirigida a “mejorar las condiciones para el desarrollo exitoso de emprendimientos liderados por mujeres, y la construcción de un escenario favorable para garantizar el acceso a los recursos productivos y no productivos, disfrutar de un acceso real al crédito, en condiciones de igualdad, asesoramiento técnico y servicios de desarrollo para la comercialización y consecuentemente mejorar e incrementar los ingresos familiares. Todo esto contribuirá a la promoción de la autonomía económica de la mujer”⁸.

Desde la perspectiva de la política pública en materia de igualdad de género, el Instituto Nacional de las Mujeres incorporó en la “Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género” y su Plan de Acción, un resultado orientado al tema del emprendimiento y la empresariedad. Es así como el resultado 5 establece el “...aumento de mujeres con capacidades para la inserción laboral, mediante estrategias de empleabilidad y empresariedad, que toman en cuenta sus condiciones de género y necesidades diversas, en particular la promoción de “Emprendimientos de mujeres con enfoque de mercado para impulsar su crecimiento económico y generar empleos de calidad...”⁹.

De esta manera, al igual que mencionamos respecto del marco normativo, en materia de disposiciones orientadas al emprendimiento y género, es posible indicar que el Programa Mujeres Empresarias tiene sustento político estratégico alineado con las aspiraciones que se desprenden de otras políticas definidas por los entes rectores para impulsar el desarrollo económico de las mujeres.

Debe mencionarse además, que particularmente en la propuesta del Programa Mujeres Empresarias, no solo se integra el espíritu de estas disposiciones, sino que también se menciona el abordaje metodológico que la misma Política de Fomento al Emprendimiento estableció, respecto a la comprensión de las diferentes etapas de apoyo a los y las emprendedoras, partiendo de la cadena de valor del emprendimiento. Este apoyo se inicia con sensibilización, pasando por la identificación, formulación, puesta en marcha y aceleración de las iniciativas emprendedoras, etapas que, al menos en el diseño del Programa Mujeres Empresarias, están debidamente incorporadas como aspectos conceptuales y metodológicos.

⁸ MEIC. “Política de Fomento al Emprendimiento en Costa Rica”. Pág. 21. San José, Costa Rica.

⁹ Así indicado en el Considerando IV, del Decreto Ejecutivo N° 4021-MEIC-MCM-MAG-MTSS-MICITT-MDHIS sobre “Estímulo a la empresariedad para el fortalecimiento social y económico de las mujeres”, del 20 de febrero del 2017.

Congruencia con objetivos estratégicos y metas Plan Nacional de Desarrollo (PND)

Desde la perspectiva de objetivos estratégicos institucionales, debe indicarse que hay congruencia del PND con el Plan Estratégico Institucional 2015-2018 del MEIC, cuyo eje de Articulación Productiva, pretende "...fortalecer y consolidar los emprendimientos, la micro, pequeña y mediana empresa...", determinando como uno de los resultados, que 5.000 emprendimientos nuevos de mujeres recibieran apoyo empresarial y técnico al 2018, bajo la responsabilidad directa de la entonces Viceministra de Economía, Industria y Comercio.

Esta meta es congruente además con lo establecido en el Programa de Fortalecimiento de las PYMES del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, respecto a impulsar emprendimientos de mujeres, según lo refieren las y los funcionarios de la DIGEPYME que formularon el Programa Mujeres Empresarias, lo que motiva el mandato de los jefes del MEIC para estructurar dicho programa. De ahí que en la propuesta elaborada, y de acuerdo a los dos segmentos de población elegidos para implantar el Programa Mujeres Emprendedoras I¹⁰ y Mujeres Emprendedoras II¹¹, expresamente se indique como meta lo siguiente:

"...Con el fin de atender la meta de 5.000 mujeres emprendedoras en los cuatro años se atenderá de la siguiente forma:

- *3500 mujeres atendidas en el Programa Mujeres Emprendedoras. Para esto, anualmente se atenderá 875 emprendedoras, mediante 35 grupos de 25 personas cada uno.*
- *1500 mujeres Programa Mujeres Empresarias....En este caso, anualmente se atenderá 25 grupos de 15 personas, lo cual contabiliza 375 emprendedoras II asesoradas y capacitadas por año..."¹²*

Es importante indicar que esta meta propuesta para el Programa, no solo refiere a elementos cuantitativos sobre la cantidad de mujeres atendidas, sino que también establece metas de cobertura respecto a zonas geográficas, dándole de esta manera al Programa, al menos en su diseño, un alcance nacional que prioriza particularmente la atención de mujeres en zonas rurales.

Aunque sobre este tema nos referiremos más adelante, es importante plantearlo en el contexto institucional estratégico, respecto de su fase de diseño, ya que, en la implementación del Proyecto Piloto, dicho Programa se limitó a intervenir una población reducida de 45 mujeres, en un territorio particular, el Cantón de Naranjo,

¹⁰ Debe entenderse éste, según lo dispuesto en la propuesta del , como "la atención de Mujeres de todo el país, que cuenten con una idea de Negocios, además de empresarias que tengan un negocio de subsistencia, unipersonal o bien incipiente en funcionamiento".

¹¹ Se refiere en la propuesta del Programa Mujeres Empresarias, a la atención de "Mujeres de todo el país, que lideran un negocio en marcha con más de un año de funcionamiento y que necesitan fortalecer el crecimiento y consolidación de su modelo empresarial; además de contar una proyección y potencial de crecimiento".

¹² MEIC, DIGEPYME. "Programa Mujeres Empresarias". Octubre 2014.

que establece una distancia considerable entre la aspiración del Programa y lo hasta ahora implementado.

Articulación en el diseño del Programa con otras intervenciones complementarias o estratégicas

Ahora bien, es importante indicar que la propuesta elaborada por el MEIC del Programa Mujeres Empresarias, menciona como Proyecto Piloto el Proyecto EMPRENDE, el cual se trata de una iniciativa conjunta entre la Unión Europea y el Gobierno de Costa Rica, que tiene como objetivo *“...contribuir a una mayor independencia financiera de las mujeres en áreas rurales y urbano-marginales, que se encuentran en situación de vulnerabilidad económica y tienen potencial empresarial, bajo el establecimiento de sistemas de apoyo institucionalizados y la promoción del emprendimiento de las mujeres a favor de los grupos marginados...”*

13

Esta iniciativa liderada por el INAMU, contaba con la participación del MEIC y del Ministerio de Agricultura y Ganadería en la definición de acciones, ejecución y evaluación de los procesos, sumando a ello aportes económicos de las instituciones que complementaban los recursos destinados al desarrollo del Proyecto por parte de la Unión Europea.

Con la articulación del Proyecto EMPRENDE como Proyecto Piloto en el marco del Programa Mujeres Empresarias, se interpreta que la propuesta original pretendía, incorporar las actividades y recursos disponibles en este Proyecto, para impactar en las metas definidas, y llevar con ello la iniciativa a *“...mujeres de tres regiones prioritarias para el Proyecto EMPRENDE, con edades entre los 18-70 años que cuenten con una idea de negocio, además de empresarias que tengan un negocio de subsistencia, unipersonal o bien incipiente en funcionamiento...”*, clasificación que era congruente con el público objetivo definido en el marco del Programa Emprendedoras I y II.

Sin embargo, en la implementación se dio un giro en esta materia, y se tomó la decisión por parte del MEIC, de implementar el Proyecto Piloto, ya no en el marco del Proyecto EMPRENDE, sino a partir de la solicitud que la Municipalidad de Naranjo hiciera al MEIC para atender la población de mujeres que participaban de los procesos de empresariedad impulsados por ese Gobierno Local.

De ahí que se determinó, que desde la iniciativa del Proyecto EMPRENDE, se apoyara el proceso del pilotaje en Naranjo, mediante la dotación de una metodología de capacitación no formal que estaba dirigida a mujeres emprendedoras y empresarias, orientada a fortalecer las capacidades de las mujeres para potenciar su autonomía económica. Este proceso se había contratado con recursos de la Unión Europea a la Universidad Nacional, y solo dos módulos por región se encontraban en fase de

¹³ <http://www.emprende.inamu.go.cr/sobre-el-proyecto-emprende>

validación parcial, con grupos de mujeres de las regiones en las cuales el Proyecto EMPRENDE estaba impactando: Región Chorotega, Pacífico Central y Huetar Caribe.

De esta forma la articulación del Proyecto EMPRENDE, en el marco del Programa Mujeres Empresarias, se limita a esta colaboración con los recursos metodológicos de los módulos de capacitación¹⁴ para los dos segmentos poblacionales que previamente se habían determinado, y que se implementarían en el cantón de Naranjo como Proyecto Piloto.

¿En qué medida el Programa es pertinente con respecto a la problemática y necesidades de la población a la que se dirige?

A pesar de que la justificación del Programa no documenta con suficientes datos, la problemática que enfrentan las mujeres en su condición actual, las limitaciones para llegar a ser empresarias, y las diferencias entre las mujeres y los hombres emprendedores y sus negocios, es claro que ellas están en desventaja, y que esta desventaja forma parte del núcleo duro de la discriminación económica contra las mujeres.

No obstante, acciones de política pública como la que plantea este Programa para resolver inequidades contra las mujeres, puede aportar en el sentido de cerrar brechas de género y por ende crear condiciones para corregir factores de carácter estructural que están en la base de la discriminación económica de las mujeres en nuestro país.

El Programa podría aumentar su pertinencia de responder a las demandas de larga data en Costa Rica de procesos de empoderamiento y autonomía económica de las mujeres, expresadas en agendas que priorizan sus derechos económicos y el empleo, colocados en el primer y segundo lugar de dichas agendas (INAMU.2004: p 35)¹⁵.

Aunque el Programa como tal no realizó el ejercicio democrático de consultar a las mujeres a quien dirigiría su oferta, dichas agendas siguen teniendo validez, porque contienen insumos (opiniones, sugerencias) sobre los problemas de inserción económica de las mujeres, expectativas de respuesta por parte del Estado, y propuestas que podrían sustentar su rediseño. Así mismo, es claro, que las necesidades o problemas de las mujeres están respaldados por datos oficiales que, aunque no se utilizaron para justificar el Programa, abundan en pruebas sobre la desigualdad y discriminación contra las mujeres.

¹⁴ Contemplaba 9 módulos de capacitación para el segmento de emprendedoras I, y 7 módulos de capacitación para el segmento de mujeres empresarias.

¹⁵ Sinopsis de diversas agendas planteadas en el país, tanto a nivel local, cantonal, nacional y binacional (incluye mujeres migrantes nicaragüenses), en un período de doce años, comprendido entre 1997-2009 conteniendo las principales demandas de mujeres en el país, desde su diversidad (origen, territorio, etnia, identidad sexual, edad, entre otros).

Muestra de ello son las brechas que pueden establecerse a partir de los resultados de la Encuesta Continua de Empleo, segundo trimestre 2017, sobre las diferencias sostenidas entre la tasa neta de participación laboral de hombres (74,5%) y mujeres (49,6%), así como el dato sobre la tasa de desempleo de las mujeres (39,9% más alta que la de los hombres) (INEC.ECE.2017), o los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares Productores que revela la brecha de participación en el sector empresarial: 65.1% de los emprendedores de los hogares encuestados son hombres y 34.9 % son mujeres (INEC.ENHOPRO. 2013-2014).

Otro dato del Segundo Informe del Estado de los Derechos Humanos de las Mujeres en Costa Rica, 2015, indica que los ingresos de las mujeres que trabajan como independientes, no supera el 60% del ingreso de los hombres en esta misma categoría (INAMU.2015: p 93). En suma, señala que esta problemática forma parte del sistema de desigualdad/discriminación que enfrentan las emprendedoras en el país, reflejado en brechas de género: de ingreso (bajo respecto a los hombres), de empleo (mayor desempleo y subempleo), de propiedad (baja participación en la propiedad empresarial según tamaño del negocio), etc. (Ibid.p.93).

Otros datos respaldan la existencia de la brecha de ingresos de las mujeres en Costa Rica y segunda más amplia en América Latina al señalar que “en el 2014 las mujeres ganaban el 83,9% de lo que ganan los hombres, aun teniendo más estudios, lo que muestra que los niveles de instrucción no fueron un elemento diferenciador para ganar más y no menos que los hombres”. (Periódico El País. España. 30-06-2017).

Esta realidad sustentada desde hace varios años por diferentes fuentes oficiales, tal y como se ha indicado, no ha sido ajena desde la perspectiva pública, y se ha manifestado en el impulso de otras iniciativas que constituyen el antecedente más importante para el planteamiento del diseño del Programa Mujeres Empresarias, tal el caso del Programa Creando Empresarias que, desde el año 2004 se impulsó por parte del MEIC. Este es la base que la Dirección General de Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME), a partir de la Administración Solís Rivera, utilizara para formular la propuesta de un nuevo Programa, la cual tuvo como punto de partida, ir más allá de brindar procesos formativos de planes de negocios como se contemplaba en el Programa Creando Empresarias, y más bien orientarlo a dar una respuesta integral que permitiera incorporar nuevos componentes y contenidos temáticos en el proceso de atención de la población objetivo.

Esta etapa de replanteamiento coincide con un esfuerzo que desde la DIGEPYME se estaba realizando para evaluar el Programa Creando Empresarias, con el aporte de estudiantes de la Universidad Nacional y mediante un proyecto de graduación. El estudio tuvo como objetivo levantar información relevante respecto al *impacto* que había tenido el “Programa Creando Empresarias – Planes de Negocios para MIPYMES de Mujeres, impartido durante el período 2004-2013, en las mujeres

empresarias participantes”¹⁶. Para su elaboración se tomó una muestra de 310 mujeres, de las 1.614 participantes en dicho programa en los diferentes procesos que se habían realizado en 5 regiones del país.

Este proceso le brindó a la DIGEPYME, además de una valoración de resultados del programa implementado desde el año 2004, una aproximación a las características de la población atendida por zona geográfica, edad, nivel educativo y actividad económica principal, información que, de acuerdo con lo mencionado por funcionarios y funcionarias del MEIC, sirvió de insumo para elaborar la propuesta inicial del nuevo programa. Sin embargo, como se refirió en párrafos anteriores, el vínculo de esta información con datos oficiales que sustentaran la realidad económica de las mujeres, hubiese constituido una oportunidad para fortalecer la justificación del nuevo programa, pero principalmente para profundizar en la caracterización de la población objetivo y determinar con precisión y objetividad los alcances, metas y enfoques que debería articular la nueva propuesta, la cual es débil en el planteamiento que realiza en este aspecto.

Por ello afirmamos, que en el diseño del Programa no existió una valoración o un estudio previo que determinara la problemática de la eventual población a atender, o bien que estableciera una caracterización de atención diferenciada para cada región del país, la cual considerara indicadores como los mencionados anteriormente, en términos de la Encuesta Nacional de Empleo o la Encuesta Nacional de Productores, y que podrían servir para una mejor caracterización de la población objetivo.

Por el contrario, el diseño del Programa más bien partió de la experiencia previa y del mandato que la nueva Administración tenía respecto a generar 5.000 nuevos emprendimientos de mujeres, meta que había sido planteada desde la campaña electoral y posteriormente se incorporó, de acuerdo a lo señalado, como meta del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y del Plan Estratégico Institucional del MEIC, pero no fue posible determinar en esta evaluación si medió algún criterio objetivo o técnico para la definición -en particular- de esa cantidad de emprendedoras a cubrir.

¹⁶ Ramírez Castro, Karen y Tailyn Mejías San Lee. “Evaluación de Impacto del Programa Creando Empresarias”. MEIC. 2014.

Diagnóstico del Programa basado en enfoque de diferencial de género

El diseño no estuvo basado en un Diagnóstico que incorporara el enfoque diferencial de género; inclusive no se consiguió llevar a cabo el estudio de Línea Base que se propuso en su formulación original. En ese sentido un estudio-diagnóstico de esta población merece considerar elementos como: aspectos sociales, aspectos económicos y el contexto de la empresariedad de las mujeres, cuyos contenidos temáticos a contemplar en cada uno de esos apartados se sugieren a continuación.

A. Aspectos sociales

Constituye un reto para la política pública costarricense enfrentar, eficaz y eficientemente, los cambios indiscutibles de la sociedad a nivel del mercado de trabajo y de las familias, acontecidos en los últimos 30 años. El reto pasa por acopiar un diagnóstico lo más completo posible que profundice los aspectos (problemas-causas-efectos) que justifican un programa dirigido a mujeres emprendedoras o empresarias de parte del Estado.

El Estado de derecho que protege a las y los ciudadanos costarricenses pide mayor participación de sus instituciones para garantizar a la población: ingresos suficientes, acceso a servicios sociales (asistenciales) y de promoción, en especial al trabajo decente. Esto en un contexto de preocupación por disminuir o erradicar la pobreza y las desigualdades de acceso de las mujeres a los beneficios del desarrollo de una sociedad democrática como la nuestra (INAMU. 2015: 79), aspecto tratado en el Segundo Informe del Estado de los Derechos Humanos de las Mujeres en Costa Rica.

Los datos oficiales, dan muestra de que este acceso está condicionado en forma negativa por la ruralidad, las dimensiones de género, étnica, etaria (OIT.2012:7-9), por la condición de discapacidad, y marcado por una división sexual del trabajo que se resiste a cambiar. Conseguir la igualdad sustantiva (real y efectiva) en el acceso a los derechos de las mujeres, implica la distribución equitativa de los papeles, responsabilidades y cargas entre hombres y mujeres en la familia, y entre los hogares y la sociedad, así como reconocer el valor social y económico del trabajo doméstico y del cuidado; reducir la carga total de trabajo de las mujeres (suma del tiempo y responsabilidades del trabajo remunerado, doméstico y de cuidado) para propiciarles mayores y mejores oportunidades económicas. (INAMU. 2010:11).

Así mismo se constata que, la sobrecarga de lo doméstico y del cuidado es un factor que obstaculiza su incorporación y aporte a las actividades económicas del país (ONU MUJERES: 2015), de ahí que se requiera un nuevo enfoque y tratamiento de las desigualdades de género en ámbitos públicos y privados, tanto de la economía informal como formal para abordar la problemática de la inserción económica de las mujeres. (Ibíd. INAMU.2010:13). Este enfoque se denomina “economía del

cuidado” y considera centralmente las relaciones de género, ve a las mujeres como sujetas de la política económica, no como las “beneficiarias pasivas” que la denominación conlleva.

El conocimiento sobre las relaciones complicadas de género entre hombres y mujeres, y entre la familia y la economía, es un factor innegable en la promoción de la autonomía económica de las mujeres, “...cuyo punto central es reconocer y garantizar la libertad que tiene una mujer para actuar y decidir aspectos económicos y sociales de su vida de acuerdo con su elección y no con la de otros...” (Ibíd. INAMU.2010:12). Para lograrlo, las mujeres en general y las emprendedoras en particular, necesitan estar informadas sobre los asuntos de su interés, reconocer su valor como personas, como emprendedoras, como ciudadanas con derechos a presentar y a negociar sus necesidades y demandas, y consecuentemente a recibir respuestas satisfactorias y oportunas de parte del Estado costarricense a sus problemas de inserción económica.

Por otra parte, el menor capital social (redes de apoyo, contactos, influencias, información) de las mujeres respecto a los hombres, lo mismo que los márgenes restringidos de decisión sobre su propio cuerpo, el dinero y otros ámbitos de sus vidas, son una barrera objetiva para el desarrollo emprendedor, en especial en las situaciones donde existe violencia doméstica o de género contra las mujeres.

De ahí que un programa como el que se evalúa, exija un adecuado y concreto análisis diagnóstico sobre la situación de las mujeres emprendedoras, su contexto familiar y el ecosistema emprendedor en relación a, o comparado con los hombres, para acertar en los objetivos, estrategias y medios que debe plantear una política pública de tal naturaleza para el país.

B. Aspectos económicos

En el mismo sentido antes señalado, el diagnóstico que fundamenta una política pública, especialmente cuando es necesario consolidarla en el tiempo, demanda exactitud en el análisis de las variables que interactúan en el ámbito de acción de esa política, ya sea sobre las personas, sobre las familias o sobre las organizaciones.

En el caso de una política pública para el estímulo, desarrollo y fortalecimiento de la empresariedad de las mujeres, se exige un nivel de afinamiento de los argumentos relacionales que la legitiman, sobre todo si se trata de ofrecer una verdadera alternativa de trabajo, de generación de riqueza, de empleo y de acceso a otras oportunidades colaterales para las emprendedoras del país, que se articule también a otras políticas como la de trabajo y producción, y que utilice un enfoque regional, para neutralizar los efectos de una economía que no logra nivelar las oportunidades en las regiones del país y propicia la exclusión de diversos grupos de la población.

Se reitera que tal afinamiento debe sustentarse tanto en datos como en valores y conceptos claros e inclusivos que recojan las expectativas de corto, mediano y largo plazo de la población sujeta de la propuesta, y de las instituciones que la operarían, a fin de direccionar adecuadamente las intervenciones.

En el caso del Programa Mujeres Empresarias se detecta una débil argumentación de por qué y para qué se propone el Programa. Por ejemplo, hace falta profundizar conceptualmente las circunstancias de la población a atender, incluyendo los déficits que el Estado de Derecho costarricense tiene respecto a las demandas de las mujeres, visualizados desde un enfoque de derechos y de ciudadanía, que dé arraigo y legitimidad a la respuesta de política pública. En particular falta profundizar sobre los derechos económicos fundamentales de las mujeres, como a insertarse económicamente mediante un trabajo decente (permanente, con cobertura de la seguridad social, jornada completa, salario digno), o una actividad propia (autoempleo/empresariedad) que garantice similares condiciones y oportunidades de acceder a labores remuneradas, a un ingreso y a un proyecto de vida basado en la seguridad de un trabajo ajeno o propio.

Para las mujeres que decidieron emprender o están por hacerlo bajo la sombrilla del Programa Mujeres Empresarias, hace falta articular la propuesta conceptual de los procesos de sensibilización y capacitación empresarial con otros servicios, que puedan garantizar a su vez otros derechos para hacer viable, y real el trabajo emprendedor, como: acceso al crédito o a modelos de financiamiento no reembolsable, revolutivos o a capital semilla; avales o garantías y plazos de pago flexibles; servicios de asistencia técnica in situ; conectividad; acceso a mercados no tradicionales (cumplir requisitos y condiciones); etc. que respondan a los déficits históricos de la ciudadanía económica de las mujeres.

Así mismo reconocer que la mayoría de las mujeres, independientemente de la clase social, etnia o ubicación territorial, opción sexual u otros signos diferenciadores, realizan actividades cotidianas en tres dimensiones que deben conceptuarse como trabajo: la reproducción de nuestro sistema social, la reproducción biológica (creación de seres humanos y su desarrollo físico y emocional) y la reproducción de la fuerza de trabajo (creación de mano de obra presente y futura).

A este trabajo impago debería asignársele valor económico por parte del Estado, con las implicaciones que conlleva, como ampliar la cobertura de la seguridad social para todas las mujeres, por derecho propio (no por medio de otros: marido, hijo/as, etc.) y ligado a ello, reconocer y atender las necesidades de compatibilización de su trabajo productivo con el reproductivo, mientras la sociedad no lo asuma como un asunto de interés de toda la colectividad.

Desde este marco, las demandas de cuidado se convertirían en las demandas de la familia y de la sociedad, no solo de las mujeres, con corresponsabilidad e inversión público-privada del cuidado social. De igual manera se abrirían mayores posibilidades de que las mujeres liberen tiempo para su crecimiento personal (empoderamiento, estudio, recreación, participación política, etc.) y laboral.

C. Empresariedad de las mujeres

Si se realiza análisis de género de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, sea mediante un trabajo asalariado o por autoempleo, se hallarán típicas concentraciones/presencia de las mujeres emprendedoras en sectores y actividades económicas.

La agregación social en general y la laboral en específico, refiere a la unión de personas o grupos de personas similarmente constituidos y con características comunes y compatibles; concepto al que se le opone el de segregación o separación voluntaria o involuntaria de personas o de grupos, diferentemente especializados.

Cuando la segregación se refiere a las ocupaciones, la misma no se da por diferente especialización, calificación u otros atributos de las personas o de los grupos, sino por diferenciación asociada al género. Así, capacidades y destrezas propias de un determinado género, se asumen de acuerdo a lo socialmente atribuido, ya sea como femenino o como masculino (Ramos V.: sf: 36).

En el caso de las mujeres emprendedoras de nuestro país, es posible establecer una clara agregación alrededor de actividades típicamente femeninas, que, si bien podría no responder a una acción deliberada de nuestra sociedad, sí insta una barrera que las restringe a participar en ciertos sectores y ramas de la economía, o a vincularse a oficios o negocios tipificados como masculinos que desempeñan los hombres mayoritariamente y casi siempre mejor retribuidos.

Como causas de la segregación de las mujeres en ocupaciones u oficios se encuentra el sexismo que entraña una apreciación negativa o peyorativa de las personas del sexo opuesto (o con opción sexual diferente), alimentando la discriminación de género, en especial contra las mujeres; por tanto, limita la igualdad de oportunidades entre sexos. A ello se suma la falta de calificaciones profesionales por menor experiencia laboral, y sobre todo los mandatos sociales que suelen determinar la vocación laboral o la elección de carrera u oficio de mujeres y de hombres.

La mixtura de aspectos como los mencionados dan base a la conformación, según sexo y género, de los sectores, ramas y actividades económicas en que se ubica la mayoría de emprendedoras y empresarias del país, cuyo perfil es muy cercano a

las funciones y papeles que nuestra sociedad asigna a mujeres y a hombres en razón del género. Sectores como comercio y servicios, y dentro de este la rama de servicios comunitarios y personales predominan en el grupo de mujeres estudiado de Naranjo. Tampoco es casual que la segregación por ocupaciones u oficios sea mayor para los y las trabajadoras por cuenta propia y no remuneradas. En ellas la combinación de roles, productivo y reproductivo, en momentos no claramente diferenciados, explicaría la mayor segregación. (Ibíd.: 36).

Adicionalmente la actividad emprendedora de las mujeres en el país podría caracterizarse de la siguiente manera: mayoría de emprendimientos de mujeres tienen una disposición básica de activos; baja dotación de capital de trabajo; simple organización del proceso productivo; elemental organización financiera; dependencia de pocos proveedores; predominio de mercados locales; dificultad para enfocar el negocio; escasa visión estratégica sobre su emprendimiento (misión, visión, etc.). De acuerdo a esta descripción se clasificarían como emprendimientos de subsistencia.

El Informe Final del Proyecto EMPRENDE (INAMU. 2017:24): menciona varios retos para la política pública y por ende para el Estado, y en general para las entidades que acompañan a las emprendedoras y a sus emprendimientos: las mujeres deben lograr pasar de iniciativas de autoempleo y de subsistencia a empresas sostenibles (competitivas, rentables, con acumulación de capital, crecimiento, ubicadas en nichos de mercado bien posicionados); necesitan acceso a recursos financieros, sin mucho trámite; ser formadas y educadas culturalmente para fungir como empresarias; acceder recursos para iniciar, sostener y desarrollar sus proyectos empresariales (educación, formación técnica o profesional, información, financiamiento, asesoría técnica, infraestructura productiva, herramientas, tiempo, medios de comunicación, mercados para sus productos o servicios). (Ibíd.).

Por otra parte, toda política pública debe priorizar la atención a grupos en condiciones de mayor exclusión social, económica u otra, con base en datos que la justifiquen. En este sentido se rescata del Informe Final Emprende, la preocupación por el “alto número de mujeres en condiciones de pobreza, sin atención y apoyo para poder hacer frente a su precaria situación y salir del círculo de marginación y desigualdad en que se encuentran”.

Complementariamente el informe plantea que “...*las instituciones públicas deben trabajar para eliminar la excesiva burocracia y las formas de proporcionar los servicios a las emprendedoras...*”. Este señalamiento debe llamar la atención del MEIC, MTSS, INA, IMAS, INA, INAMU, SBD y otras instituciones que, en conjunto, deberían ser capaces de aportar a la reducción de la pobreza, haciendo frente al desempleo o subempleo de las mujeres y hombres más pobres.

Queda pendiente al Programa Mujeres Empresarias (MEIC, INA, INAMU, MAG, IMAS, etc.) levantar la línea de base en cada curso-proceso de capacitación que se imparta, con enfoque multidisciplinar, para lograr captar los problemas que debe atender el Programa, pero también se insiste en la necesidad de construir un Diagnóstico más amplio, del cual haga parte el sondeo a la población que participará en los procesos, el que -a su vez- debe cumplir con requisitos mínimos que permitan dar fe, posteriormente, de los efectos/impactos/beneficios del Programa.

Integración en el diseño del Programa:

El diseño del Programa Mujeres Empresarias, como se ha señalado, no integra las características pertinentes a su población objetivo, de acuerdo con las etapas de desarrollo o las necesidades de acompañamiento que presenten los emprendimientos en cada una de dichas etapas, diferenciando territorios o regiones y respetando sus particularidades. El criterio empleado para clasificar la población objetivo es un requisito genérico (ser mayor de 18 años y manejar las cuatro operaciones matemáticas básicas) y al dividir el Programa para su ejecución en dos proyectos, establece implícitamente otros requisitos de participación.

El Proyecto Mujeres Emprendedoras I, pide contar con una idea de negocio, tener un negocio de subsistencia, unipersonal o incipiente en funcionamiento; el Proyecto Mujeres Emprendedoras II, tener liderazgo de un negocio en marcha, con más de un año de funcionamiento, que requiera fortalecer y consolidar su modelo empresarial y tener proyección y potencial de crecimiento.

De nuevo debe señalarse que esta solicitud, con tal especificidad hecha a las emprendedoras para su atención, hacía indispensable tener un marco de diagnóstico que diera idea clara de, por ejemplo, cuántas mujeres cumplirían los requisitos, y más específicamente qué tipo de capacitación, acompañamiento o asistencia técnica debían recibir en función de sus necesidades, para cumplir los objetivos del Programa.

En resumen, el documento no caracteriza a la población; únicamente alude, de manera somera en la sección de antecedentes, a algunos estudios relacionados con la problemática empresarial, contextualizada desde el punto de vista de la población a quien dirige sus servicios, sin lograr abordar información relevante y de fondo para sustentar la propuesta.

Respecto a las metas, el Programa estableció la atención ambiciosa de “5.000 mujeres emprendedoras” durante los cuatro años de gobierno de la presente Administración Solís Rivera: 3.500 en el Programa Mujeres Emprendedoras, distribuidas en 35 grupos de 25 personas cada uno, para un total de 875 emprendedoras por año. Y 1.500 en el de Mujeres Empresarias, distribuidas en 25

grupos de 15 personas, para un total de 375 emprendedoras II, asesoradas y capacitadas por año.

Por otra parte, no se considera en el diseño del Programa los riesgos inherentes a los emprendimientos de las mujeres que, “pasa por el desmantelamiento del discurso que declara que las mujeres microempresarias son per-sé, factor de riesgo, ignorando con ello el entorno socioeconómico y cultural en el que se desarrollan las actividades productivas de las mujeres, tanto en el ámbito rural como en el urbano” (INAMU.2003:6), lo cual representa una debilidad en su formulación.

Consistencia del diseño del Programa

En relación con la consistencia del diseño del Programa para resolver o mitigar la problemática que lo origina y la atención diferenciada en cada región del país, no se encuentra referencia conceptual o empírica al respecto. Esto a pesar de estar suficientemente demostrado que los negocios de las mujeres, sobre todo en categoría de subsistencia y originados por necesidad (falta de empleo remunerado), demandan servicios de desarrollo empresarial como capacitación, asesoría, asistencia técnica, crédito, activos como tierra y capital de trabajo, apoyo en apertura e información de mercados, etc.

El poco o ningún acceso a dichos servicios se explica por razones de género, ya que todavía se tiene la expectativa social y cultural de que el mejor lugar donde las mujeres deben estar es en el hogar, al cuidado de su familia, dándose por sentado que no realizan o no necesitan realizar actividades económicas para aumentar los ingresos familiares y mejorar su calidad de vida y la de los suyos, sobre todo cuando se trata de jefas de familia y residentes en el medio rural del país. Esta expresión de la desigualdad limita la autonomía de ellas, tanto económica como en las otras dimensiones de su vida, relacionadas con tomar decisiones propias.

Esta es precisamente la población a quien el Programa Mujeres Empresarias debe garantizar cobertura de sus servicios, incluyendo filtros que permitan llegar hasta la población de emprendedoras que más necesitan el apoyo del Estado, desde el ámbito regional hasta el local, donde muchas municipalidades serían aliadas naturales y estratégicas del Programa.

Según informe Global Entrepreneurship Monitor (GEM) Costa Rica, basado en encuesta de nivel nacional realizada en 2014, las mujeres emprendedoras que están empezando su negocio, representaba un 11,02% de la población emprendedora en esa condición, y registraron un aumento del 10,6% comparado con el de 2012. Este es un dato a tomar en cuenta para actualizarlo junto con otros datos, al momento de hacer el rediseño del Programa .

Relación del diseño del Programa con actores internos y externos para la atención de la población beneficiaria, según la diversidad de las mujeres y de sus actividades productivas.

Se ha venido reiterando, la carencia que tuvo el diseño del Programa en la caracterización de la población beneficiaria, que permitiera establecer una diferenciación en la atención según las condiciones, el tipo de actividad, las regiones y en general las variables que conformaban el público meta, aspecto que, como ya se mencionó, se pudo haber subsanado a partir de estudios y datos oficiales que diferentes instituciones han sistematizado, entre ellas instituciones consideradas aliadas o colaboradoras del Programa, que si bien son mencionadas en la propuesta, no fueron parte tampoco del diseño de la misma.

Desde este enfoque de participación, se establece que no hubo aportación de actores claves externos al MEIC en el diseño del Programa Mujeres Empresarias. Solamente se informa de la participaron de funcionarios y funcionarias mediante una serie de consultas internas entre el personal técnico de la institución y los jefes a cargo del área respectiva, proceso que se llevó poco más de un año y que permitió, a inicios del 2016, contar con una versión final del documento de la propuesta, la cual es objeto de análisis en el presente estudio.

Se constata de las entrevistas realizadas a las y los funcionarios del MEIC, y a personas informantes del INA, INAMU y MICITT, que efectivamente sus técnicos/as no tuvieron participación en el proceso del diseño de la propuesta y que su incorporación se da a partir del momento en que se dispone iniciar la implementación del Proyecto Piloto en la Municipalidad de Naranjo.

Sin embargo, es importante reiterar, que, en la propuesta elaborada, se incorpora según las áreas de especialización, la participación de diferentes actores externos como posibles colaboradores del Programa, entre ellos: INAMU, INA, SBD, IMAS, universidades estatales, Parque de la Libertad, FODEMIPYME, municipalidades, instituciones financieras y otros agentes privados, con los cuales debían establecerse posteriormente convenios de participación, que no han llegado a concretarse. Esta especialización institucional incorporada en la propuesta del Programa se muestra en el siguiente esquema (Figura 4.1.2.).

Esta definición fue la base para que, en el proceso de implementación del pilotaje en el cantón de Naranjo, ante la solicitud del MEIC, se buscara hacer una alianza principalmente con el INA, el MICITT y el INAMU, para implementar los diferentes módulos de capacitación que se decidió aplicar con los dos grupos de mujeres: emprendedoras y empresarias, alianza que no se oficializó por medio de convenio alguno, sino que respondió a una intención de colaboración y buena voluntad entre las instituciones a partir de las experiencias históricas que se han tenido para abordar otros procesos de trabajo.

Figura 4.1.2. Estructura Funcional y Operativa incorporada en la Propuesta del Programa Mujeres Empresarias. 2015



Fuente: Elaboración propia a partir del documento del Ministerio de Economía, Industria y Comercio en la formulación del Programa de Mujeres Empresarias - 2017.
 * Instituciones que participaron en algún proceso del pilotaje desarrollado en el año 2017 en el Cantón de Naranjo.

Por ello, en el diagrama anterior reflejamos la participación que tuvieron estas instituciones en la implementación del Proyecto Piloto, así como aquellas áreas que aun estando mencionadas en la propuesta del Programa, a la fecha no fueron incorporadas al proceso. Es importante agregar en este aspecto, y según se pudo constatar a partir de los testimonios de los y las funcionarias de cada uno de las instituciones, que, así como no participaron en el diseño del Programa, tampoco tuvieron injerencia en el diseño de los módulos, ni en la definición de la estructura del pilotaje.

Por el contrario, fue por medio del MEIC que se les entregó el material que debían aplicar, el cual aportó el Proyecto EMPRENDE, y se les indicó la programación que se tenía que cumplir según lo acordado con la Municipalidad de Naranjo. Es decir, su participación se limitó a ejecutar las capacitaciones según sus áreas de especialización, caso del INA y del MICITT, con una orientación previa de validar la metodología de los módulos, y su enfoque de género, como alternativa para ser incorporados en calidad de instrumentos permanentes del Programa Mujeres Empresarias.

Adecuación del diseño del Programa para la identificación y captación de la población beneficiaria, así como los requerimientos y perfiles que la misma debe cumplir.

El diseño del Programa Mujeres Empresarias no contempla un apartado que oriente la identificación y captación de la población beneficiaria, a pesar de presentar una estrategia de implementación mediante dos proyectos piloto, dirigidos a dos poblaciones distintas, de cobertura nacional y que aspira a hacer una intervención a nivel de tres regiones del país: Chorotega, Pacífico Central y Huetar Atlántico, usando la plataforma del Proyecto EMPRENDE.

Se puede analizar este vacío y sus implicaciones desde varios ángulos:

- A partir de la estrategia metodológica que diferencia la implantación del Programa mediante una ejecución regular, y una experimental a través de dos pilotajes. A esta peculiaridad debería adicionarse un señalamiento sobre la forma como se haría la identificación y captación de la población en cada proyecto, probablemente usando tácticas distintas.
- Desde la consideración de la población meta: la población objeto del Programa se ha dividido en dos grupos de empresarias de perfil diferente: mujeres de clase y escolaridad baja de zonas rurales y urbanas, que han pasado satisfactoriamente el Programa Creando Empresarias I; mujeres de clase media alta y escolaridad avanzadas que cuentan con un negocio próspero con posibilidades de encadenamiento productivo; mujeres profesionales con educación universitaria concluida que desean tener su propio negocio. Estos perfiles hacen necesario distinguir los mecanismos de identificación y captación de la población a atender.
- Desde el análisis de los objetivos de los Proyectos Piloto: en el caso del Proyecto Mujeres Emprendedoras se propone apoyar el emprendimiento de las mujeres con una idea de negocio viable o un negocio incipiente, y en el caso de Emprendedoras II acompañar a empresarias que lideran un negocio en marcha con más de un año de funcionamiento. De nuevo, la distinción que explícitamente se hace de la situación de cada emprendedora o empresaria, hace recomendable establecer diferencias en la forma de identificar y captar la población.

Considerando requisitos de los proyectos piloto: para el caso de Empresarias II, tener edad entre los 18–70 años. Este requisito sin duda haría muy aconsejable diferenciar estrategias de divulgación de la oferta del Programa, según los intereses y motivaciones distintas de las personas, de acuerdo a rangos de edad.

- Con base en las características de cada región donde se desarrolle el Programa: las peculiaridades regionales podrían orientar hacia la consideración de mecanismos diferentes de identificación y captación de la población a que se dirige cada Proyecto Piloto.

En anexo (sin numeración) del diseño del Programa consultado, se presenta una especie de protocolo que contiene la “Descripción del proceso de atención a la Mujer Empresaria desde su primer contacto”, que define los pasos generales de dicho proceso.

Aunque se sobreentiende que los servicios de capacitación, asesoría, asistencia técnica, etc. del Programa, serán impartidos por un conjunto de instituciones gubernamentales, bajo un esquema de responsabilidades compartidas, no se identifica en dicho protocolo una instancia (comité, comisión u otra) a nivel nacional o idealmente regional, que transmita las orientaciones básicas de la difusión del Programa, con fines de identificar y captar a la población meta.

Sobre todo, considerando el interés, desde la política pública, de que el Programa tenga la máxima acogida posible, por efecto de una difusión de su oferta motivadora, que llegue a las distintas regiones y públicos con la mayor especificidad posible, de modo que contribuya al ingreso y permanencia de las emprendedoras/empresarias en el Programa.

Disposición en el diseño de una herramienta adecuada para el registro y seguimiento de la población beneficiada y de las intervenciones a su problemática.

Respecto a la disposición en el diseño, de instrumentos adecuados para el registro y seguimiento de la población beneficiada y de las intervenciones a su problemática, debe indicarse que, a la fecha, el Programa no cuenta con esta herramienta, y lo utilizado fueron dos instrumentos para elaborar el perfil de las participantes, uno aportado por la Municipalidad de Naranjo para el caso del pilotaje, y otro el utilizado por el MEIC para definir el perfil emprendedor.

Por consulta expresa a los funcionarios del MEIC sobre el uso de instrumentos como el diagnóstico PYME, existente en el MEIC, se verificó que no fue utilizado. Esta y otras herramientas constituyen un activo metodológico con que cuenta el Ministerio Rector y la institucionalidad del Estado costarricense, según la directriz Presidencial 059-13-MEIC del 26 de diciembre del 2013, publicada en el Diario Oficial La Gaceta y que aún se encuentra vigente. Este podría servir como instrumento de diagnóstico empresarial único que permita determinar las etapas de desarrollo de las PYME, a partir del cual se elaboren los planes de acompañamiento. Esta herramienta, según lo indica tal directriz, es de referencia obligatoria para todas las instituciones públicas que trabajen procesos de atención

y acompañamiento de unidades productivas al amparo de la Ley N° 8262, más, sin embargo, en el proceso del pilotaje, y en el diseño del Programa, no fue contemplada.

Carecer de una herramienta adecuada para el registro y seguimiento de la población beneficiada y de las intervenciones a su problemática, fue también una debilidad del Programa mencionada por la Contraloría General de la República (CGR), en el informe de auditoría sobre el cumplimiento de la meta del Plan Nacional de Desarrollo (DFOE-EC-IF-00006-2017), a lo cual el MEIC respondió, que sería uno de los aspectos a reforzar en el futuro (DM-381-17), sin referirse a la existencia de herramientas elaboradas con ese fin, al amparo del marco legal vigente.

Integración en el diseño del Programa de una estrategia de ejecución y articulación a nivel nacional, regional y local que permita atender adecuadamente la problemática de la población beneficiaria.

No es claro en el documento de propuesta del Programa, una estrategia de ejecución a nivel nacional, regional y local. Muestra de ello lo constituye el giro que se dio en términos de la implementación del Proyecto Piloto en la Municipalidad de Naranjo, más por razones de oportunidad y conveniencia para iniciar la implementación de los componentes de capacitación del Programa, que por una definición estratégica o planificada en el marco de la propuesta original.

Respecto a la estrategia para la articulación de las instituciones como eventuales colaboradoras del Programa, la propuesta establece el desarrollo de actividades de sensibilización con posibles aliados institucionales, y la definición de convenios que materialicen este proceso. Sin embargo, se pudo constatar, que más allá de la indicación de funciones que tendrían o abordarían posibles aliados institucionales, ninguna de las dos actividades fueron desarrolladas en el marco de un convenio formal, suscrito posterior a la definición de la propuesta final del Programa, e inclusive se desaprovecharon instrumentos de articulación institucional como los establecidos en el marco legal, mediante el decreto N° 4021, "*Estímulo a la empresarialidad para el fortalecimiento social y económico de las mujeres*".

Así mismo, en el proceso de implementación del Proyecto Piloto del Cantón de Naranjo, no se dieron espacios (reuniones) de coordinación, organización, o articulación conjunta entre las instituciones participantes, o bien espacios de valoración posteriores al desarrollo de los módulos, que permitieran establecer correctivos en la implementación y fortalecer posibles aspectos metodológicos o logísticos del proceso. Un ejemplo de ello, es que las evaluaciones realizadas por las participantes al final de cada módulo no fueron sistematizadas, y tampoco constituyeron un instrumento de retroalimentación para las instituciones que formaron parte del proceso.

¿En qué medida el diseño del Programa es pertinente para alcanzar los objetivos y resultados propuestos?

Marco de Resultados: pertinencia para alcanzar objetivos y resultados propuestos.

Resulta importante señalar que la problemática que origina el Programa se presenta de manera general y carece en su fundamentación de evidencia sustantiva de base. A pesar de ser un tema abundantemente estudiado en el país, la referencia a la base documental existente resulta pobre también. Estos pueden ser elementos de mejora, susceptible de ser considerados cuando se realice el rediseño del Programa.

También merece mencionar que el objetivo general presenta debilidades en su definición, al incluir los medios, y resultados intermedios, dejando de lado el énfasis que debe hacer sobre la condición actual de las mujeres; aunque sí acierta al precisar el fin último del programa expresado de la siguiente manera “... *desarrollo económico y social de las mujeres...*, *permitiéndoles tener una autonomía de vida...* “. Sin embargo, ese fin último podría plantearse de forma más precisa como..., permitiéndoles alcanzar autonomía económica.

En cuanto a los objetivos específicos, también se presentan limitaciones en su definición, debido a que los mismos (excepto el referido al espacio que permita comercializar los productos o servicios para las emprendedoras y empresarias), conciernen a actividades a desarrollar y no a un planteamiento de articulación estratégica que permita lograr el objetivo general.

Comprendiendo las limitaciones que presenta la definición de los objetivos, se rescata que los mismos tienen correspondencia y relación con la problemática que enfrentan las mujeres, no obstante, presenta claramente inconsistencias en su definición, lo cual para el futuro constituiría un factor de mejora del Programa.

Con la salvedad de las deficiencias indicadas en la formulación de los objetivos, estos efectivamente guardan correspondencia con los servicios (actividades) que el Programa ofrece, así también con los productos esperados. No obstante, una debilidad de gran importancia del modelo causal, resulta ser la ausencia de la variable financiamiento de las instituciones con competencias en este ámbito, debido a que los servicios actualmente implantados resultan insuficientes para alcanzar la mejora de las condiciones de sostenibilidad de las empresas; también para que en el mediano plazo se puedan lograr cambios significativos en la condición de las mujeres en materia de empresariedad, capaces de llevar a nuevos

emprendimientos liderados por mujeres, nuevas empresas lideradas por mujeres, empresas de mujeres fortalecidas o constituidas y a la generación de empleo para las mujeres.

Participación en el diseño del Programa

¿Cuál fue el grado de participación de los actores involucrados en el diseño del Programa?

1. Actores estratégicos para la formulación del Programa

Ningún grupo de emprendedoras del país fue consultado para alimentar el diagnóstico y la propuesta de diseño del Programa Mujeres Empresarias. Como se ha mencionado, la elaboración de dicha propuesta se concentró en los actores internos del MEIC, pese a que en el documento se incorpora una serie de funciones que deben atender los actores externos al MEIC, acorde con sus áreas de especialización.

2. Roles y funciones de dichos actores en el diseño del Programa

En la propuesta se definen las funciones relevantes de las posibles Instituciones colaboradoras, identificada en el cuadro 4.1. Resulta imperativo reiterar, que aún contempladas dichas funciones en la propuesta, el INA, el INAMU y el MICITT, solamente tuvieron participación en la fase de implementación del pilotaje desarrollando los módulos. Ninguna de estas instituciones participó en los procesos de planificación de los módulos, y tampoco se establecieron espacios de coordinación previo o posterior a las actividades implementadas, como ya se ha mencionado.

Cuadro 4.1: Funciones relevantes de las posibles Instituciones colaboradoras en el Programa Mujeres Empresarias.

Institución	Función Relevante
MEIC	<ul style="list-style-type: none"> ● Creación intelectual y desarrollo del Programa Mujeres Empresarias. ● Coordinación del Programa Mujeres Empresarias en conjunto con el INAMU. ● Coordinación y seguimiento del Programa en todo el país.
INAMU	<ul style="list-style-type: none"> ● Desarrollo y coordinación del Programa Mujeres Empresarias En conjunto con el MEIC. ● Suministro de información obtenida mediante procesos de fomento a la empresariedad femenina.

Institución	Función Relevante
	<ul style="list-style-type: none"> ● Impulso de acciones para la transversalización del enfoque de género en los servicios de capacitación, formación y asistencia técnica, públicos y privados, que se brindan en el país. ● Financiamiento de la capacitación para el Programa Mujeres Empresarias.
INA	<ul style="list-style-type: none"> ● Participación y apoyo en el programa, con servicios de capacitación, así como impulso de espacios de comercialización.
SBD	<ul style="list-style-type: none"> ● Financiamiento dirigido a las mujeres que participan en el Programa. ● Capacitación en materia financiera a las participantes.
Universidades	<ul style="list-style-type: none"> ● Capacitación en empoderamiento para mujeres. ● Implementación de metodologías con enfoque de género. ● Confección y aplicación de un instrumento de evaluación del Programa.
FODEMIPYME	<ul style="list-style-type: none"> ● Financiamiento a los proyectos de mujeres empresarias.
Parque La Libertad	<ul style="list-style-type: none"> ● Identificación de posibles emprendimientos de mujeres. ● Facilitación de instalaciones físicas.
IMAS	<ul style="list-style-type: none"> ● Financiamiento a Proyecto Mujeres Emprendedoras.
Municipalidades	<ul style="list-style-type: none"> ● Cofinanciamiento en la ejecución del Programa. ● Identificación de posibles beneficiarias.

Fuente: Elaboración propia con base en el Documento del programa. (MEIC, 2014)

Este resultado también se pudo observar a través de la construcción del modelo de intervención ejecutado (ver punto 2.3.4.), donde se identificó que, además del MEIC, solamente participaron en la ejecución del Programa, el INAMU, el INA y el MICITT.

Por otra parte, como se ha señalado, es importante contar en el diseño de un instrumento de política pública (plan, programa, proyecto, etc.), con la participación de las personas que se beneficiarían de él, por cuanto aportan información valiosa sobre la problemática que se pretende abordar y opinión útil acerca de las respuestas institucionales que puede o debe ofrecerse; en este caso, para lograr acceso real de las mujeres a servicios y beneficios del Estado en materia de emprendimiento. En ese marco de referencia se colocan y analizan las respuestas que aportaron las emprendedoras entrevistadas.

Como se sabe, ningún grupo de emprendedoras del país fue consultado para alimentar el diagnóstico y la propuesta de diseño del Programa Mujeres

Empresarias. La principal fuente de información que tuvieron las mujeres participantes en el pilotaje de Naranjo sobre el Programa, fueron las personas instructoras, quienes lo hicieron al inicio de los cursos. También destaca el apoyo de la Unidad de Gestión Social de la Municipalidad de Naranjo quien, de acuerdo a opinión de las emprendedoras, hizo el reclutamiento de asistentes a los cursos, facilitó los lugares donde se les capacitó y en general prestó la contribución indispensable para que las emprendedoras participaran en las mejores condiciones posibles.

4.2. Eficacia del Programa

¿En qué medida la implementación del Programa es eficaz para lograr los objetivos, metas y resultados propuestos, así como para resolver la problemática que lo origina?

Definición explícita y consistencia de la lógica causal del programa de ejecución (insumos, actividades, productos, efectos e impactos).

En relación con este tema, debe mencionarse que el diseño no alcanza a definir de -manera implícita- la lógica causal del Programa y dentro de ésta, en especial los resultados, ya que no se definen. Únicamente identifica con limitaciones para los proyectos, los resultados (Proyecto I) e impactos esperados (ambos proyectos). Adicionalmente cabe señalar, que tampoco se logra consistencia entre la propuesta del Programa y la construcción de la Teoría del Programa, en términos de los resultados esperados, su pertinencia y nivel jerárquico dentro de la cadena de resultados.

Cabe hacer mención a la inconsistencia del Programa en el alineamiento a nivel interno y externo, ya que dicho alineamiento no se logra perfilar claramente en los dos proyectos, para definir la problemática, objetivos, resultados, e impactos.

Coherencia entre la ejecución del Programa con su lógica causal

La implementación que ha tenido el Programa permitía desarrollar capacidades de las mujeres en las áreas de conocimiento y de habilidades personales emprendedoras, así como contribuir de alguna manera a cambiar favorablemente sus actitudes para fortalecer su capacidad empresarial; sin embargo con limitaciones para lograr los objetivos, metas y resultados propuestos, la solución a la problemática que lo origina está lejos de resolverse, especialmente en los aspectos de orden cultural y estructural del país.

A nivel de la problemática planteada en los proyectos, el Programa contribuye a mitigar la “falta de conocimiento de las mujeres y la participación de empresas lideradas por mujeres que impacten en el PIB” (Pymes El Financiero: 26-05 2015), sin embargo, con los datos que el Programa dispone, no es posible establecer en qué medida puede conseguirse ese impacto.

La ejecución actual del Programa es coherente respecto a la definición de actividades de capacitación, pero de manera limitada con la lógica causal del mismo, construida en la teoría de la intervención, especialmente a nivel de los efectos e impactos identificados. Por tanto, no se podría asegurar que la implementación del Programa es eficaz para transformar condiciones de vida de la población beneficiaria, ni mejorar su posición en la sociedad.

Definición de procesos y procedimientos para la implementación del Programa.

Se deben considerar dos aspectos en la definición de procesos y procedimientos: uno desde la perspectiva de la articulación de las instituciones colaboradoras para el diseño e implementación del Programa en su conjunto; y por otra parte la definición en el proceso de implementación del Proyecto Piloto.

En el primer caso, la propuesta de establecer un proceso de sensibilización a las instituciones, a partir del cual formalizar convenios que materialicen los compromisos y los aportes de las instituciones, desprendiéndose que la definición de los procesos y procedimientos estarían supeditados a los alcances de lo que eventualmente se definiera en las disposiciones de cada convenio; es decir no hay una definición expresa de estos aspectos en la propuesta del Programa.

Por otra parte, en el caso de la implementación del piloto, se pudo constatar que no existió un mecanismo de coordinación o un procedimiento estructurado, privando la práctica diaria de una relación entre funcionarios institucionales para integrar buena voluntad y disposición en la implementación de las actividades, pero no un procedimiento o ruta estructurada que definiera el proceso en sí.

Finalmente, debe indicarse que el Programa no cumple con criterios de eficacia si se incorpora en el análisis, variables orientadas a la definición de indicadores de cumplimiento, mecanismos de seguimiento y herramientas de registro y caracterización de la población beneficiaria. Estas condiciones no sólo están ausentes del planteamiento base del Programa, sino que en el desarrollo del pilotaje no se establecieron parámetros en ninguna de estas variables, aspecto que también fue mencionado por los funcionarios de las diferentes instituciones colaboradoras, como una debilidad en el diseño del Programa.

Apego y coherencia en la implementación de procesos

Se deben considerar dos aspectos en la definición de procesos y procedimientos del Programa: uno desde la perspectiva de la articulación de las instituciones colaboradoras en el diseño e implementación del mismo en su conjunto; y otro desde la definición del (piloto) en el proceso de implementación.

Los procesos propios de la implementación del programa, contemplados en su diseño, son referidos en el anexo denominado *Descripción del proceso de atención a la Mujer Empresaria desde su primer contacto*. Este contiene, a modo de protocolo, un señalamiento sobre la entrada, la atención y la salida del proceso de capacitación. En este anexo, se mencionan distintos instrumentos que deben utilizarse en los subprocesos en que se divide el proceso general de capacitación a emprendedoras y a empresarias. En algunos párrafos los negocios de las empresarias se denominan “PYMES” y en otros, empresas; esta doble nomenclatura se presta a confusiones.

Otro problema detectado, es que dicho protocolo mezcla los procesos, procedimientos, instrumentos, etc., de las dos categorías generales de población a atender (emprendedoras y empresarias), confundiendo también en ocasiones, características de la población objetivo con las características diagnosticadas de su negocio (Emprendedoras Nivel I y Emprendedoras Nivel II) y con el nivel de desarrollo del negocio (PYME proactiva, PYME con necesidades específicas, PYME en crisis).

Para mayor claridad debería -en primer lugar- utilizarse una sola nomenclatura para cada elemento, y en segundo lugar el recurso del flujograma, cuya representación en forma gráfica de los procesos, ayudarían a identificar claramente los pasos necesarios para ejecutar las actividades, tanto del proceso de atención del Proyecto Piloto Emprendedoras I y Emprendedoras II, como las actividades regulares del Programa Mujeres Empresarias.

A continuación, se muestra en el cuadro 4.2., a grandes rasgos, parte de los subprocesos referidos en el documento de diseño del Programa, instrumentos cuyo uso se indican como necesarios en la gestión del programa, y el resultado que se obtendría de su aplicación. La síntesis se muestra en el Anexo *“Descripción del proceso de atención a la Mujer Empresaria desde su primer contacto”*.

Se reitera que la identificación de los procesos y subprocesos con los elementos que les acompaña, resulta una tarea compleja tal y como se presenta en el diseño del Programa, lo que podría ocasionar problemas prácticos de comprensión al personal de las instituciones implicadas en la operación de los proyectos. Por tanto, convendría que se establezcan claramente las especificaciones, las relaciones y el

ordenamiento de las tareas necesarias para cumplir con las actividades de los procesos de capacitación, según la población que se atiende.

Como se indicó en párrafos anteriores, al no existir una definición clara respecto a los mecanismos y procesos de implementación, más que partir de prácticas institucionales del día a día o de la experiencia, para efectos de la evaluación no es posible determinar niveles de coherencia o apego a un cumplimiento de procedimientos explícitos, dado que no se desprende de la propuesta del diseño del Programa una definición estructurada en este aspecto.

Grado de cobertura (geográfica y poblacional) del Programa

Otra variable, que brindaría un resultado negativo en función de la eficacia del Programa, lo constituye el grado de cobertura, tanto geográfica como poblacional. En el primer caso por cuanto en el planteamiento de la propuesta se estableció que el alcance del Programa sería a escala nacional, sin embargo, su implementación se dio solamente mediante el Proyecto Piloto en el cantón de Naranjo.

En términos de la población, hay una apreciación similar, ya que la meta de población atendida en un período de 4 años, según lo planteado en el Programa, respondería a la cantidad de emprendimientos intervenidos según lo define el Plan Nacional de Desarrollo: es decir una meta de atención de 5.000 mujeres emprendedoras, que dista mucho de las 45 mujeres emprendedoras y empresarias que fueron impactadas por el Proyecto Piloto. De tal forma, que a partir de la variable de cobertura, el nivel de eficacia del Programa no fue lo suficientemente óptimo.

Cuadro 4.2.: Descripción general del proceso de atención a emprendedoras y a empresarias

Subproceso	Instrumento a utilizar	Resultado
Diagnóstico de las mujeres beneficiarias	Manual de Diagnóstico Empresarial.	Diagnóstico de empresariedad de las mujeres.
Diagnóstico Empresarial	Cuestionario de Evaluación de la Empresa.	Diagnóstico del emprendimiento o empresa.
Clasificación de emprendedora o empresaria según ciclo de vida empresarial: 1. Emprendedora I	Perfil de la Emprendedora.	Categorización del proyecto. Demanda de beneficios del programa (Proyecto Piloto 1.) establecida.
2. Emprendedora II	Perfil de la Emprendedora.	Ídem

Subproceso	Instrumento a utilizar	Resultado
3. PYME: <ul style="list-style-type: none"> • PYME proactiva • PYME con necesidades específicas • PYME en crisis 	Solicitud de condición de PYME. Ídem Ídem Ídem	Requerimiento beneficios del programa (Proyecto Piloto 2.) establecida. Ídem Ídem Ídem
Ruta de acompañamiento	Discusión conjunta (Empresaria/Persona Gestora PYME)	Plan de atención integral o de acompañamiento.
Registro de servicios que recibirían <i>emprendedoras</i> del Programa (Piloto 1: Emprendedoras I y II)	Lista de registro.	“Formalización” de solicitud de servicios: capacitación y asistencia técnica (máximo dos años de atención).
Registro de servicios a recibir por <i>empresarias</i> del programa (Piloto II: PYME proactiva, PYME con necesidades específicas y PYME en crisis)	Lista de registro.	“Formalización” de solicitud de servicios: atención según sus necesidades (plazo definido según necesidades).
Control de procesos de atención	Manual de Uso del SIEC.	Registro en el SIEC.

Fuente: elaboración propia basada en documento de diseño del Programa Mujeres Empresarias.

¿Cuál es el grado de eficacia del Programa, respecto de su coordinación y articulación, tanto a nivel inter como intra institucional?

Dotación de recursos para la gestión del Programa (disponibilidad de recursos, humanos, financieros, materiales y logística de los servicios prestados)

Dado que el proceso implementado se circunscribió únicamente al desarrollo del Proyecto Piloto en el cantón de Naranjo, la coordinación y articulación, como se ha mencionado, se limitó a los procesos de implementación de los módulos por parte del INA, el INAMU y el MICITT y el apoyo logístico de la Municipalidad del cantón respectivo. Los aportes institucionales del INA, INAMU, MICITT y del propio MEIC, estuvieron dados por la participación del recurso humano que cada uno dispuso para la atención de los módulos respectivos, pero es claro que no existieron, ni existen partidas presupuestarias de las instituciones que se reflejen como aporte o compromiso financiero con la ejecución del Programa. En el caso de la Municipalidad de Naranjo, se facilitó la logística, y en el caso del INAMU, se aportó la alimentación brindada a las participantes del Proyecto Piloto.

Coordinación y articulación con actores estratégicos a lo interno de la institución, tanto a nivel central como regional

La responsabilidad en el diseño del Programa y la coordinación del Proyecto Piloto en la Municipalidad de Naranjo, ha sido liderado por el Departamento de Emprendimiento de la DIGEPYME, que en coordinación con la jefatura de esa dirección y las jerarcas de la institución, han establecido los parámetros y lineamientos para la marcha del proceso definido en el marco del Programa, entre ellos, la coordinación con las entidades que colaboraron en la implementación de los módulos de capacitación con las dos poblaciones definidas para el Proyecto Piloto.

En lo que respecta a la coordinación y articulación regional, se debe señalar que, pese a que en la propuesta del Programa se menciona a los CIDES (Centros Integrales de Desarrollo Empresarial) como instancias de coordinación regional y responsables del seguimiento de la población beneficiaria, los mismos no tuvieron participación en el proceso. Excepto los CIDES de las 3 regiones en las que se implementó el Proyecto EMPRENDE, responsabilidades asignadas desde antes de la formulación del Programa.

Coordinación y articulación con actores estratégicos externos a la institución, tanto a nivel central como regional, aporte y conducción de actores pertenecientes a Red de estímulo a la empresariedad para el fortalecimiento social y económico de las mujeres (RED)

Ahora bien, al incorporar en la medición de la eficacia, las variables de coordinación y articulación con los actores estratégicos, las y los funcionarios entrevistados fueron claros al indicar que se había dado una buena articulación con el MEIC para la ejecución del Proyecto Piloto, la cual en realidad era el resultado de una relación de más largo alcance que ha permitido -en términos de la institucionalidad- integrar esfuerzos conjuntos para impactar en poblaciones de diversa índole y en diferentes regionales del país, de manera tal que esa coordinación y articulación se puede mencionar como un reconocimiento a la confianza y buena voluntad que existe en las relaciones entre los actores participantes.

Por su parte, la RED tampoco fue un instrumento que se activara en la implementación del componente del Proyecto Piloto del Programa.

¿Cuál es la eficacia del Programa en la entrega de sus productos (sensibilización, capacitación de acuerdo con la noción de asistencia integral para el desarrollo de la unidad productiva y de mujeres a su cargo, según lo definen los TdeR)?

Existencia y cumplimiento de procesos para la identificación de la población beneficiaria.

El diseño del programa incluyó la descripción de un subproceso para identificar la población beneficiaria. Dicho subproceso comprendía 4 pasos:

1. Acercamiento de emprendedoras o empresarias motivadas para iniciar o potencializar su negocio, a las oficinas donde se divulgaría el programa (MEIC, INAMU, MAG, IMAS, INA).
2. Orientación e información sobre beneficios ofrecidos por el Programa de parte de esas instituciones.
3. Organización de un taller de sensibilización (impartido por MEIC o INA) sobre emprendimiento, dirigido a mujeres motivadas para desarrollar sus capacidades empresariales (dado mensualmente en todo el país).
4. Reconocimiento del interés de las mujeres en continuar participando en el proceso de selección de beneficiarias del programa.

Las actividades de este subproceso podrían valorarse como eslabones de una misma cadena, dada la vinculación que tienen entre sí, lo cual -sin duda- les añade valor. No obstante, el hecho de que la identificación de la población inicie, o tenga que partir de la movilización de las propias emprendedoras o empresarias hasta los lugares donde se oferta el Programa, podría revisarse en el sentido de valorar, por ejemplo, incluir campañas informativas en medios nacionales y locales, sobre todo del medio rural.

La divulgación por estas vías puede ayudar a captar las poblaciones que más demandan el acompañamiento de las instituciones del Estado para mejorar su empleabilidad, ingresos e independencia económica, etc.

Adecuación de los mecanismos de selección de beneficiarias a sus necesidades

Se identifican dos mecanismos de selección de la población meta, junto con dos criterios que operan el mecanismo: por un lado el reconocimiento del interés de las beneficiarias en el Programa y su respectivo criterio, que es la anuencia de las emprendedoras o empresarias a capacitarse en el Programa; y por otro el compromiso de las mujeres de continuar participando en el proceso de selección, que origina el levantamiento de una lista de beneficiarias para proceder a su convocatoria al proceso de formación empresarial. A su vez se detectan 3

instrumentos de selección: un Manual de Diagnóstico Empresarial, un Cuestionario de Evaluación de la Empresa y el Perfil de la Emprendedora.

En general se estima que los mecanismos e instrumentos de selección de la población beneficiaria del programa se ajustan a las demandas de las mujeres, en el sentido de que están enfocados a valorar las características y necesidades de ellas como emprendedoras o empresarias y de sus negocios, y además de que son utilizados como criterios de inclusión y no de exclusión, en el sentido de que sirven para ubicarlas en el nivel de capacitación que corresponda, de acuerdo a los resultados de esos medios de diagnóstico, y a los diferentes perfiles de intervención del Programa.

Protocolos para la ejecución de los productos (logística, calidad, oportunidad, gestión, incorporación necesidades de usuarias –extensión, horarios-).

Tal y como se ha venido señalando, el diseño del Programa Mujeres Empresarias solamente contempla el protocolo “Modelo de Atención a la Mujer Empresaria”, el cual no se refiere a aspectos como logística, calidad, oportunidad de los procesos de sensibilización y capacitación empresarial. Solo describe los pasos para seleccionar las personas o empresas proveedoras de servicios de desarrollo empresarial, con la indicación de que pueden gestionarse a través del SIEC.

En cuanto a incorporar necesidades de las usuarias en la prestación de servicios, el modelo refiere a que debe existir un acuerdo entre las beneficiarias y quien les preste los servicios de desarrollo empresarial; guiado y supervisado, además, por la persona gestora PYME. También indica que las áreas débiles de la empresa o de la emprendedora serán fortalecidas durante el proceso de acompañamiento, de todo lo cual se desprende que el contenido de la capacitación y la asesoría o asistencia técnica, responden a las necesidades expresadas por las beneficiarias, y/o diagnosticadas en el proceso de valoración de las mismas.

El Modelo no incorpora criterios o requisitos respecto a horarios, tiempos de dedicación, enfoques metodológicos, u otros, concernientes a las actividades de capacitación, asesoría o asistencia técnica. Da por sentado que las mujeres no presentan necesidades particulares de acuerdo a sus roles de género (productivos, reproductivos, comunitarios), por lo cual es recomendable introducir consideraciones género-sensitivas como estas en el rediseño del Programa, que apoyen su aprendizaje y puesta en práctica de lo aprendido.

Definición de mecanismos para dar seguimiento a la población beneficiaria una vez recibidos los productos (aprovechamiento).

Los incisos i) y J) del Modelo que se anexa al documento de diseño del Programa, contempla como tarea, realizar a lo largo de todo el proceso de atención, el registro

de las sesiones de acercamiento y asesoría que reciben las usuarias y la información detallada de cada sesión o de cada contacto, indicando que estos datos serán parte del expediente de la empresaria y se incorporarán en el SIEC. Así mismo pauta que se complete el proceso de atención levantando una Encuesta (periódica) de Satisfacción de la Clientela, es decir, de las emprendedoras y empresarias que reciban algún servicio de parte de las y los gestores PYME.

Los mecanismos descritos podrían ser ampliados y mejorados si se incluye, en paralelo, un sistema de monitoreo de la calidad del acompañamiento, que, por muestreo, valore el beneficio del aprendizaje, mediante auditorías de campo aplicadas con criterios de representatividad y proporcionalidad de la población que se beneficia de los servicios del Programa.

Ejecución de los productos contribuyen a resolver problemática/Cambios en condiciones de vida y posición de la población beneficiaria.

Los productos de sensibilización y de capacitación recibidos por las emprendedoras consultadas, son valorados muy positivamente, porque consideran que han aprendido y aplicado los conocimientos en la gestión de sus emprendimientos. Y como se ha señalado, a falta de una línea de base levantada al inicio del proceso de formación empresarial, no es posible comprobar opiniones de las emprendedoras acerca del aumento de sus ventas o de sus ganancias, mejoría de condiciones de vida, ampliación de oportunidades de sus hijos por efecto de mayores ingresos procedentes del emprendimiento (oportunidades de estudio son muy frecuentemente mencionadas), expresados por ellas como resultado del Programa.

Sistema de información para la gestión de los productos (SIEC)

En la implementación del proceso piloto, se utilizaron los formularios dispuestos por el MEIC en el Sistema de Información Empresarial Costarricense (SIEC), el cual como es de conocimiento, constituye un instrumento que brinda a las MIPYMES la oportunidad de definir las según su tamaño, y también de caracterizarlas con las variables más importantes, en términos de la actividad económica de conformidad con la clasificación CIIU, zona geográfica, participación en el mercado de las compras públicas, formalidad (particularmente en sus registros con la CCSS, el INS y Tributación), tipo de persona jurídica, marcas registradas, productos o servicios, cantidad de empleos, así como referencias respecto del último período fiscal en temas de ventas y activos. Esto al amparo de lo dispuesto en la Ley N° 8262, que establece un registro voluntario para las micro, pequeñas y medianas empresas que cumplen con los parámetros definidos en el artículo 3 de dicha ley.

De esta manera, la información brindada por el MEIC permitió constatar que las participantes del Proyecto Piloto que cumplían los requisitos estipulados por la ley

en este aspecto, habían sido incorporadas a dichos registros, complementando con ello información aportada por la Municipalidad de Naranjo, a partir de los datos que se tenían del grupo participante.

Es significativo acotar, que la información de registro no era homogénea para todas las participantes y que ello derivaba también de las características diferentes de la etapa de evolución de sus unidades productivas.

Ahora bien, debe indicarse que, como se ha reiterado en otros apartados, la no utilización de herramientas como el diagnóstico PYME, o de instrumentos para delimitar los procesos de acompañamiento y seguimiento de la población atendida, afecta la posibilidad de contar con información cierta para caracterizar a las mujeres empresarias en función del seguimiento a la actividad productiva, el establecimiento de líneas base que permitan medir resultados o avances obtenidos posterior al proceso de trabajo realizado con las beneficiarias, o inclusive caracterizar con mayor precisión oportunidades de encadenamientos productivos o participaciones en el mercado real y potencial de sus productos o servicios.

Estos últimos elementos son aún tareas pendientes que deben unificarse también ante la necesidad de definir indicadores de cumplimiento, que permitan medir con mayor precisión los alcances del Programa, en términos de la relación costo-beneficio de la inversión pública que se realiza.

Finalmente, debe indicarse que el Programa no cuenta con un instrumento sólido, que genere información para evaluar el desarrollo de los módulos de capacitación, valorar la calidad de los mismos, y determinar a partir de este ejercicio, oportunidades de mejora de distintos aspectos del Programa.

4.3. Eficiencia del Programa

¿En qué medida el uso de los recursos para implementar el Programa, es eficiente para el logro de objetivos, metas y resultados establecidos?

Desde una perspectiva integral, en términos de recursos para el logro de los objetivos, metas y resultados, el Programa tiene una limitante significativa para su implementación, ya que no cuenta con partidas presupuestarias definidas, o una cuantificación de recursos invertidos, ni en el MEIC, ni por parte de ninguno de los actores externos que colaboraron o podrían colaborar en el proceso.

Este aspecto es claramente definido desde el diseño del Programa, y para ello se establece la necesidad de atender esta debilidad mediante el uso de dos posibles mecanismos: los acuerdos institucionales como elemento para garantizar la participación de los actores externos, aspecto que como se ha mencionado, no es un instrumento que se haya implementado a la fecha; y unido a lo anterior, la definición de una serie de posibles aportes económicos que permitan desarrollar las actividades derivadas de los componentes del Programa; esto último tampoco se llegó a realizar.

De manera que, considerar un uso eficiente de los recursos para la implementación del Programa es aún una tarea pendiente, que en el marco de esta evaluación no se puede valorar dado que a la fecha no se han concretado posibles aportes institucionales, es decir, no se puede evaluar la eficiencia en el uso de recursos que aún no se tienen dispuestos para ejecutar el Programa en términos de la cobertura geográfica y poblacional que se tiene como expectativa.

Ahora bien, en el marco de la evaluación del Proyecto Piloto realizado en el cantón de Naranjo, como se ha indicado, la limitación que enfrentó el Programa se subsanó de manera temporal, mediante aportes institucionales, limitados básicamente a cubrir gastos de viáticos y de movilización de funcionarios/as de las instituciones participantes al lugar donde se implementó el pilotaje, caso del MEIC, INA, INAMU y MICITT, así como a cubrir la alimentación de las participantes en el proceso de capacitación, rubro sufragado por el INAMU.

La asignación de estos recursos humanos y económicos, permitieron que se cumpliera con los objetivos definidos en el Proyecto Piloto, y que aún en la limitante presupuestaria, la voluntad de las y los funcionarios y los recursos para garantizar su desplazamiento, hicieron posible que de manera eficiente se atendiera la población beneficiaria.

No obstante, valorando el Programa más allá del Proyecto Piloto, como ya se ha mencionado, se requiere tener presente los siguientes hechos constatados:

1. No es posible incorporar en el presente análisis, una valoración respecto a la ejecución presupuestaria del Programa, en términos de una cobertura geográfica nacional, y una población amplia, por cuanto no se tuvo, ni se tienen recursos del presupuesto o de los presupuestos institucionales debidamente asignados para la ejecución de las actividades del Programa, aspecto que ha limitado la posibilidad de implementarlo más allá del Proyecto Piloto.
2. En términos de la gestión del recurso humano, no existe una definición de competencias del recurso humano requerido en los procesos y para la implementación de las actividades.

3. Respecto a la cuantificación y gestión de aportes de socios estratégicos debe indicarse que el aporte brindado al Proyecto Piloto, fue solamente en la facilitación del recurso humano a cargo de la sensibilización y la capacitación, como ya se ha indicado. En el caso de los materiales, los mismos fueron entregados por el Proyecto EMPRENDE; en materia logística los refrigerios fueron cubiertos con recursos del INAMU y el espacio físico facilitado por la Municipalidad de Naranjo.

4.4. Calidad del Programa

¿Cuál es la calidad percibida por los distintos actores del Programa?
--

Percepción de actores internos sobre la calidad del Programa

Los actores internos valoran dos elementos importantes que afectaron la posibilidad de implementar, en su integralidad, el Programa tal y como se quería originalmente: el primero de ellos fue la limitación de recursos que permitieran garantizar el cumplimiento de los objetivos, propósitos y cobertura que se había definido en el diseño del Programa. Como medida correctiva identificaron las gestiones que se estarían realizando en 2018 ante instancias como el Sistema de Banca para el Desarrollo, y el segundo elemento está referido a una variante en las prioridades políticas de los jerarcas institucionales que han limitado avanzar con mayor dinamismo en la implementación del Programa.

Pese a esto, se logró concretar el Proyecto Piloto en la Municipalidad de Naranjo, con el cual los actores internos muestran satisfacción por los resultados alcanzados, concientes de las limitaciones que se tenían para su implementación. Reconocen en esto la voluntad y el apoyo de las instituciones colaboradoras y la oportunidad estratégica de fortalecer los vínculos con éstas y otras instituciones que permitan mejorar el impacto en las acciones del Programa. Consideran además, que el Programa es una medida adecuada y estratégica para atender la demanda que la población objetivo hace por diferentes vías a la institución, buscando impulsar sus iniciativas empresariales.

De manera tal, que desde la valoración de los actores internos sobre la calidad del Programa, es posible indicar de forma cualitativa, que existe una valoración positiva por los resultados en la implementación del Proyecto Piloto derivado de un esfuerzo interinstitucional para atender parte de la demanda de la población beneficiaria en el cantón de Naranjo; pero a su vez, un reconocimiento a la necesidad de resolver las limitantes de financiamiento del Programa, si se quisiera conseguir el alcance del diseño original del mismo.

Percepción de mujeres beneficiarias sobre la calidad del Programa

De las opiniones sobre las actividades, tanto de sensibilización como de capacitación en que participaron, destaca la alta calificación que le asignan las emprendedoras a ambas. Puede interpretarse que lo aprendido y experimentado en el proceso de sensibilización, les levantó la autoestima o valía de ellas como personas y en relación con su emprendimiento, al punto de sentirse orgullosas de lo que hacen frente a sí mismas, su familia y el vecindario, y cambiar la idea de ser microempresarias (concepto que según ellas disminuye/desvaloriza su quehacer) y comenzar a creer que son “verdaderas empresarias”.

En cuanto a la capacitación resalta el aprendizaje sobre nuevos conceptos y prácticas que les han ayudado, sin ninguna duda, a planificar y organizar el emprendimiento, en especial las finanzas y el mercadeo de sus productos. La introducción de mejoras en calidad y presentación del producto, y en el uso de técnicas y medios de comercialización como la Internet (Facebook y aplicaciones como Watts App) les resulta muy positiva y provechosa.

Esta opinión dice de una muy buena calificación de la calidad de los servicios prestados por el Programa en materia de sensibilización y capacitación empresarial. Este resultado podría estar asociado a que, en el diseño del Programa se puso el mayor peso en la direccionalidad de estos dos productos, sobre todo los de capacitación empresarial.

Percepción de socios estratégicos sobre la calidad del Programa

En términos generales, las tres instituciones que participaron en el pilotaje, coincidieron en indicar que el proceso tenía un nivel correcto que se veía reflejado en la satisfacción de las mujeres participantes al concluir cada uno de los módulos implementados.

Sin embargo, particularmente las funcionarias del INA y del MICITT, expresaron la necesidad de revisar la estructura temática del Programa, así como valorar el material de los módulos implementados, ya que indicaron que, desde la perspectiva de los contenidos, los ejercicios y las dinámicas que estaban planteados, no constituían el mejor insumo metodológico para el Programa.

Entre los aspectos comentados figura el tema de innovación: valoran que los módulos del MICITT están mejor estructurados que el material utilizado por el Programa en esta materia. Planteamientos similares expresaron las funcionarias del INA, tomando en consideración el material que la institución ha construido a lo largo del tiempo para atender poblaciones similares por medio de los diferentes procesos que les son demandados.

De esta manera, aunque se da una valoración buena a la calidad del Proyecto Piloto, se considera que, en términos del Programa, existen muchas áreas de mejora desde lo metodológico, hasta la coordinación e integración de los actores que podrían contribuir a mejorar la oferta formativa y la estructura del mismo.

4.5. Criterio de sostenibilidad

¿En qué medida el diseño e implementación del Programa, favorecen su sostenibilidad?

Sostenibilidad del Programa en su contexto (institucional, sectorial, temático, nacional)

La dimensión de la sostenibilidad es quizá uno de los elementos más difusos en el diseño y en lo que hasta ahora se ha implementado en el Programa. Si bien desde la perspectiva de la formulación de la propuesta se contempla la participación de los diferentes actores externos al MEIC en calidad de colaboradores/as, tal como se ha venido mencionando, la ausencia de su participación en el diseño no garantiza necesariamente que lo planteado se manifieste en compromisos permanentes para lograr la sostenibilidad del Programa. Tan es así que la disposición a firmar convenios institucionales para cumplir con los acuerdos es aún tema pendiente, según se ha indicado.

Así mismo, la limitación de recursos presupuestarios que tienen instituciones como el mismo MEIC, han hecho que, inclusive en la fase de pilotaje del Programa, su implementación se haya hecho sobre la base de colaboraciones, principalmente con aportes en horas funcionario/a, pero no con partidas presupuestarias concretas que permitan estructurar actividades específicas en el marco del Programa. Ésta es una de las principales razones que limitan la posibilidad de avanzar en la ejecutoria del Programa en todos sus alcances, como fue mencionado en las diferentes entrevistas y particularmente por los funcionarios de la DIGEPYME.

El otro elemento, es que, en términos de recursos económicos, la propuesta del Programa se estructuró en buena medida sobre los aportes que el Proyecto EMPRENDE tenía dispuestos, pero con plazo de cierre al 2017, y dependiente de la cooperación europea, lo que sin duda pone de manifiesto un escenario incierto desde su origen, respecto a los recursos financieros a disponer.

Ahora bien, el escenario hacia el futuro mediano podría ser diferente, pero dependerá de un verdadero ejercicio de la rectoría del MEIC, como instancia competente para articular recursos institucionales disponibles, más allá de la suma

de voluntades de personas para colaborar con la implementación de los módulos de capacitación, como sucedió en el proceso del pilotaje.

Por ejemplo, una gran oportunidad expresada por las personas entrevistadas y también resultado de las reflexiones que se dieron en el grupo focal con representantes institucionales, es la reactivación de la Red de Apoyo PYME, como espacio de articulación y trabajo conjunto, no solo a nivel nacional sino también en los espacios regionales, y que podría ser un mecanismo efectivo para potenciar la implementación del Programa Mujeres Empresarias en lo inmediato.

En este sentido, los resultados mostrados por ese grupo focal revelaron las novedosas opciones que existen de integrar y sumar aportes de diferentes instituciones e instancias según áreas de especialización. Ver cuadro 4.3.

Como se puede apreciar, establecer un esfuerzo de articulación en el rediseño del Programa y vincular la participación de los diferentes actores desde esa fase, reconociendo sus especializaciones y competencia, constituye quizá el mayor reto para valorar esquemas de sostenibilidad a partir de los recursos disponibles. Lograrlo es una tarea que, de conformidad con las competencias establecidas por el marco normativo vigente, depende del liderazgo y la conducción que los entes rectores ejerzan en función del Programa: MEIC e INAMU.

Acerca de la sostenibilidad operativa del Programa en cuanto a aplicar el enfoque de género en horarios, instalaciones, y condiciones del trabajo, material didáctico, metodología, calidad de la facilitación, y otros, no se encuentran referencias en el diseño actual del mismo.

En la indagatoria sobre la forma como se aplicó el Proyecto Piloto en Naranjo pudo documentarse que el horario en que se impartió la capacitación resultó adecuado a las posibilidades de las emprendedoras, en tanto les permitió combinarlo con sus roles domésticos.

Sobre el material didáctico, metodología, calidad de la facilitación, y otros aspectos relativos a la eficacia del proceso de enseñanza y aprendizaje, se documentó también satisfacción, aunque las razones que justifican ese criterio no están alineadas exactamente a criterios de género. Sin embargo, se hace una alusión de carácter general que indica que la capacitación fue pensada en ellas. Sobre las condiciones materiales de local donde se impartió la capacitación, se documentó insatisfacción por ruido y eco que contaminó el ambiente durante las lecciones.

Cuadro 4.3: Alternativas de oportunidad que existen en integrar y sumar aportes de diferentes instancias según áreas de especialización.

Institución	Posibles Aportes
INAMU	Además de su competencia como rector en materia de igualdad de género, cuenta con recursos técnicos para el diseño, formulación, y definición de acciones (incluida la selección de beneficiarias hasta la implementación), ejecución, evaluación y mejora del Programa. Así mismo existe una serie de servicios que la institución puede brindar como complemento, tales como recursos financieros por medio de FOMUJERES, orientación e información en temas de género, y capacitación en materia de empoderamiento de las mujeres, entre otros.
CIDES-MEIC	Cuentan con capacidades en el ámbito regional para articular actores locales, así como sumar conocimientos en procesos de capacitación en gestión empresarial, encadenamientos, asociatividad, y orientación hacia la formalización empresarial.
INA	Tiene capacidad para aportar recursos económicos por medio de lo dispuesto en la Ley N° 9274 para cubrir servicios de desarrollo empresarial en especial para potenciar los procesos de capacitación, asesoría técnica y acompañamiento del Programa.
MICITT	Ofrece la opción de desplegar procesos de capacitación y charlas en materia de emprendimiento, creatividad e innovación, así como facilitar herramientas para el desarrollo de la innovación de productos o servicios. También la vinculación con los fondos del Programa de Innovación y Capital Humano para la Competitividad, PINN, y el Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa, PROPYME, así como con otros desde la Dirección de Innovación.
SBD	Puede aportar recursos financieros a beneficiarias del Programa por medio de fondos de avales y garantías, vinculación con la red de operadores del SBD, así como el acercamiento con recursos disponibles por medio del FINADE.
IMAS	Puede vincular los recursos financieros del FIDEIMAS, que incluye un fondo de garantías, subsidios en las tasas de interés, servicios de apoyo en capacitación y acompañamiento en el proceso (pre inversión, pos inversión, asistencia técnica y estrategias de comercialización), así como la oportunidad de establecer encadenamientos productivos entre los proyectos de las beneficiarias.

Fuente: Elaboración propia a partir de los insumos generados en el grupo focal con representantes de instituciones. (noviembre, 2017)

Adaptación del programa a cambios que lo renueven

El diseño del actual programa no contempla adaptaciones a cambios relativos a las necesidades de la población beneficiaria; tampoco se logra captar en las entrevistas a las emprendedoras que se haya hecho algún ajuste en función de alguna necesidad particular del grupo que participó en el Proyecto Piloto. Sin embargo, es aconsejable la disposición a realizar adecuaciones al Programa en respuesta a tendencias del mercado laboral, a nuevos enfoques sobre el tratamiento del emprendimiento (general y de las mujeres); a consecuencia de resultados de la administración y gestión de los emprendimientos, y de otros factores, lo cual se constituiría en una sana práctica desde la gestión de la política pública.

Especialmente teniendo en cuenta la necesidad de mejorar los productos (bienes y servicios) de las emprendedoras en consideración de la fuerte competencia a que se enfrentan en un mercado abierto, plagado de productos de bajo costo. Esta adaptación probablemente deberá efectuarse en el rediseño del Programa en el momento que incorpore un diagnóstico amplio de la situación de los emprendimientos de las mujeres en el país, que considere el ecosistema emprendedor de las regiones, alineado a oportunidades que se presentan en algunos sectores, como el de turismo rural comunitario o los negocios vinculados con tecnologías limpias y otras áreas por explorar.

5. LECCIONES APRENDIDAS

Existe débil ejercicio de la Rectoría del MEIC y del INAMU, que limita la articulación para integrar las competencias, responsabilidades y recursos institucionales establecidos en el marco normativo.

El marco normativo es claro en la definición de competencias y responsabilidades para cada una de las instituciones participantes. En primera instancia, el MEIC en los aspectos de desarrollo empresarial y particularmente en el desarrollo de la PYME; y el INAMU como rector en las políticas de igualdad de género.

Sin embargo, la implementación del Programa Mujeres Empresarias no logra reflejar una adecuada gestión de ambas en el ejercicio de su rectoría que permita integrar, no solo la participación de las instituciones en el desarrollo de los módulos de capacitación, sino articular recursos financieros y establecer metas comunes que hagan del Programa una verdadera oferta pública interinstitucional.

Ese ejercicio de las rectorías, se mal entiende como una simple labor de coordinación que suma voluntades individuales para la atención de actividades, cuando en realidad el legislador en ambos casos, establece una responsabilidad con mayor intensidad para articular y definir voluntades institucionales, no particulares, en la definición de políticas, programas y actividades que, de manera estratégica, den respuesta a una población previamente definida como prioritaria para el desarrollo del país.

El Programa Mujeres Empresarias no logra en su fase de diseño, pese a la normativa vigente, integrar y articular de forma efectiva a actores institucionales estratégicos, que favorezca un mayor nivel de involucramiento de estos.

Un Programa que no logra articular a los actores estratégicos desde su diseño, posiblemente tendrá falta de involucramiento de estos, lo que conlleva a la poca o débil participación y aporte de recursos de su parte.

Una clara identificación con los involucrados en el Programa, de los componentes de la teoría de la intervención, permite identificar los problemas de visión estratégica del diseño, en cuanto a la articulación operativa, alcances de la gestión y aportes de servicios y recursos (insumos), necesarios para activar la cadena de valor en la empresariedad de las mujeres.

El Programa Mujeres Empresarias se conjuga como una suma de diferentes propósitos, pero no logra en su diseño, ni en su implementación, establecer un orden lógico estratégico para el cumplimiento de ellos.

De la propuesta del Programa es posible determinar al menos tres grandes propósitos:
- el primero de orden político, enfocado a cumplir una meta de atención de 5.000

mujeres emprendedoras, la cual como se ha mencionado en el informe, no logra tener sustento objetivo, ni se sustenta en líneas bases que al menos consideren experiencias anteriores para trazar un curso de acción claro y estratégico;

- el segundo de orden técnico-metodológico, para relanzar una oferta pública hacia una población objetivo que se concibe con necesidades y entornos diferenciados, por medio de una propuesta integral, que finalmente no logra conceptualizar en qué consiste esa integralidad, más allá de contenidos formativos;

- el tercero de orden operativo para fortalecer esta iniciativa como propuesta piloto que tuvo su génesis en el Proyecto EMPRENDE, antes de la definición del Programa Mujeres Empresarias. Esta iniciativa se inscribía en el marco de los Acuerdos de Asociación con la Unión Europea, pero se suma al Programa como una alternativa de pilotaje para validar la “nueva” oferta formativa, aspecto que no se consolida en lo operativo por la dinámica propia que ya tenía el Proyecto EMPRENDE, pero a su vez por un giro dado en la implementación hacia un nuevo Proyecto Piloto que se orienta a una población singular, definida a partir de la solicitud que hace la Municipalidad de Naranjo.

De tal manera, que el alcance y cumplimiento de los propósitos resultan difusos, al no existir una estructura lógica de lo que verdaderamente se deseaba alcanzar: si era atender 5.000 mujeres emprendedoras, en cuyo caso la misma respuesta que brinda el MEIC al informe de auditoría de la Contraloría General de la República excluye esta meta del Programa como tal y lo circunscribe a una meta país mucho más amplia; replantear una nueva metodología para el acompañamiento empresarial de mujeres en cuyo caso existía ya un proceso encargado a la Universidad Nacional por medio del Proyecto EMPRENDE; o potenciar el cumplimiento de los objetivos del Proyecto EMPRENDE, el cual tenía muy claramente definidas las zonas geográficas a atender, y los mecanismos de implementación requeridos, al amparo de los convenios y disposiciones definidas entre el Gobierno de la República y la Unión Europea.

Esta visión difusa de los propósitos a cumplir, de una u otra forma contribuyó a generar una oferta pública adicional a la ya existente, sumando a la desarticulación institucional y limitando la posibilidad de integrar una oferta interinstitucional que garantizara mayor eficiencia y mejores impactos desde la perspectiva de la inversión pública.

El Programa Mujeres Empresarias parte de la idea de generar una oferta integral que atiende las necesidades de la población objetivo, sin embargo, ni el diseño ni la implementación del proceso piloto, logran consolidar esa integralidad.

Durante el proceso de evaluación del diseño del Programa Mujeres Empresarias se refuerza la noción de conveniencia y oportunidad de hacer un diseño programático integral, cuando se trata de abordar problemas complejos de carácter socioeconómico, como es el desarrollo empresarial de las mujeres en un contexto patriarcal.

Desde esa noción deben identificarse claramente los problemas que se necesita atender, así como los factores que los ocasionan y que son susceptibles de intervención a través de un Programa o política pública.

En este caso, las falencias detectadas en el diseño del Programa, particularmente la ausencia de estudios previos que integraran datos cuantitativos y cualitativos para caracterizar a la población meta, estuvieron íntimamente relacionadas con vacíos en esos aspectos. De ahí que se pudo constatar que la oferta se limitó a elementos estrictamente formativos y no logró integrar una visión más amplia para cumplir el propósito inicial de trascender una oferta de planes de negocios a un enfoque más integral, que fuera más allá de la suma de nuevos contenidos o metodologías en el proceso formativo.

El Programa Mujeres Empresarias, procura desarrollar una oferta de capacitación diferenciada hacia la población objetivo, pero carece de una lectura adecuada para integrar servicios complementarios que resuelvan las limitantes al crecimiento de sus iniciativas emprendedoras.

A pesar de la diversidad de la población beneficiaria del Programa, donde el pilotaje es una muestra de ello, se constata que su punto de convergencia es la condición de ser mujeres privadas de oportunidades para conseguir mayores ingresos, aumentar su autoestima, y lograr una mejora de sus condiciones de vida y la de su familia, necesidades prácticas muy válidas a las que se suman otras como la de cuidado. Estas podrían convertirse en demandas estratégicas de género, ya que interfieren significativamente en sus proyectos emprendedores como grupo, y por lo cual tiene potencial para motivar una acción colectiva y con visión más política de su parte.

En términos del proceso de evaluación, el mismo se planteó en una etapa muy incipiente del Programa, con un alcance primario en su implementación, lo que limita la posibilidad de captar mayores elementos para enriquecer el proceso de su rediseño.

Se puso de manifiesto que para tener la posibilidad de realimentar el diseño de un Programa en todas sus dimensiones (formulación, implantación, seguimiento y evaluación), se requiere una implementación completa del mismo, más allá de las dos experiencias piloto que se valoraron, ya que se pierde una excelente oportunidad para captar elementos que puedan enriquecer más ampliamente su rediseño.

Por ejemplo, siendo el Programa Creando Empresarias el antecedente con mayor alcance en términos de la población beneficiaria –más de 1.600 mujeres atendidas- y con una cobertura territorial bastante amplia, el haber establecido un proceso evaluativo a partir de esta población, hubiese resultado más revelador, en términos de hallazgos y oportunidades de mejora para el diseño de una nueva oferta, como la que se pretende impulsar.

Es necesario reconocer el esfuerzo que se hizo con estudiantes de la Universidad Nacional, que sistematizaron algunos datos importantes del proceso anterior, pero que lamentablemente no evalúan a profundidad los alcances y resultados de ese proceso,

elemento que hubiese generado líneas bases importantes para favorecer un diseño más robusto del Programa Mujeres Empresarias.

La experiencia de evaluación de MIDEPLAN al Programa Mujeres Empresarias representa una oportunidad para determinar el impacto que tienen las metas del Plan Nacional de Desarrollo, y también para constituirse en un ente facilitador y articulador de procesos de la administración pública con mayores impactos en el desarrollo económico y social del país.

Es indudable que la oportunidad de evaluar el diseño y la experiencia piloto del Programa Mujeres Empresarias, ha constituido una oportunidad para favorecer recomendaciones en etapas iniciales de un Programa que puede impactar de manera positiva el mejoramiento de las oportunidades y condiciones de vida de la mujeres. Pero también, el proceso ha revelado las grandes debilidades técnicas y conceptuales que en materia de emprendimiento, empresariedad e igualdad de género tienen entes como MIDEPLAN, actor fundamental en la divulgación y articulación de una visión del desarrollo nacional concensuada entre el Gobierno, los y las ciudadanas, y las organizaciones de la sociedad civil, así como en el planteamiento estratégico –al menos general- de la acción pública en campos sensibles como es la persistente desigualdad de género en Costa Rica, muy especialmente en el ámbito del autoempleo.

Unido a lo anterior se pudo determinar que existe una serie de servicios similares (Emprende, FIDEIMAS, PRONAMYPE, FOMUJER, etc.), derivados algunos de apoyos de cooperación externa o bien de iniciativas institucionales propias que podrían ser complementarios al Programa que se evalúa, pero que no han sido debidamente articulados en un proceso de acción conjunta y estratégica, sino vistos y tratados como acciones disímiles y sin puntos de encuentro, aunque tengan objetivos afines y hasta poblaciones comunes.

Hemos reiterado la importancia de hacer efectiva la rectoría del MEIC y del INAMU en estas materias respaldas en sendos mandatos de Ley, pero también resulta oportuno mencionar que MIDEPLAN puede ejercer, amparado en sus competencias rectoras, una acción importante en la articulación de estos esfuerzos, como parte de su contribución al logro de la eficiencia y eficacia de la gestión pública.

De tal manera, que nos parece que una mejor preparación técnica del equipo de MIDEPLAN, podría contribuir a que, desde los procesos de evaluación, o bien desde el diseño del Plan Nacional de Desarrollo, se potencien esfuerzos con visión de Estado, que superen la mirada institucional, para lograr integrar recursos, sumar voluntades y potenciar impactos en poblaciones que cuyo aporte es estratégico para el desarrollo económico y social del país.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. Conclusiones

Respecto del criterio de pertinencia

- Se debe concluir que el Programa de Mujeres Empresarias es pertinente por cuanto constituye una respuesta a una falencia de la sociedad costarricense, que se ve reflejada en los datos oficiales y estudios mencionados en este informe, desde los cuales se justifica y hace necesario articular esfuerzos diferenciados para potenciar nuevas unidades productivas, o el crecimiento de aquellas empresas existentes que son lideradas por mujeres y que representan una oportunidad para su empoderamiento personal y su autonomía económica.
- Sin embargo, esta conclusión a la que llegamos como equipo evaluador, no responde a una justificación sustentada en datos contemplados en el diseño del Programa, por cuanto es posible concluir que al elaborar la propuesta, no existió una valoración o un estudio previo que determinara la problemática de la población a atender, o que contribuyera a establecer una definición de atención diferenciada según población objetivo, región del país, o actividad económica. Por el contrario, el diseño del Programa más bien partió de la experiencia previa, generada por los datos arrojados por el Programa Creando Empresarias y por el mandato que la nueva Administración de Gobierno tenía respecto a generar 5.000 nuevos emprendimientos de mujeres, meta que había sido planteada desde la campaña electoral y posteriormente se incorporó, como ya se ha señalado, como meta del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Estratégico Institucional del MEIC, pero no fue posible determinar si medió algún criterio objetivo o técnico para la definición de esa meta en particular.
- En lo que respecta al planteamiento en materia de rectoría, debe indicarse que la propuesta del Programa diseñada, es pertinente por cuanto establece una adecuada interpretación de las disposiciones y competencias que define la ley para generar un Programa, por impulso del ente rector en materia de desarrollo económico y empresarial, en el cual se interprete y dé respuesta a esa necesidad que tienen las mujeres. La propuesta de diseño del Programa hace una adecuada vinculación de las normas legales¹⁷ y competencias institucionales al establecer un rol de coordinación compartido entre el MEIC y el INAMU como entes rectores del desarrollo empresarial y de la igualdad de género respectivamente. Se pone en la dimensión correcta de la articulación del Programa, los aspectos relacionados con el diseño,

¹⁷ Ley N° 8268 PYMES, artículo 2°, inciso b); Ley N° 7801 Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, artículo 3°, inciso a) y c).

formulación, desarrollo e implementación del proceso, integrando los planteamientos político-estratégicos derivados de las políticas y directrices emitidas por los entes rectores, alineando con ello las competencias rectoras, las aspiraciones de la política y las acciones institucionales.

- Aún y cuando en la propuesta se establece la adecuada vinculación de las rectorías y las competencias institucionales, se logra identificar y determinar producto del proceso de evaluación, que en la práctica, el peso del Programa en materia de diseño, coordinación, gobernanza e implementación del Proyecto Piloto, descansó en el MEIC, dada una decisión política tanto del MEIC como del INAMU que delegó esta responsabilidad de coordinación del Programa de forma exclusiva en el MEIC. Esto permite concluir que en su implementación, el Programa no es pertinente con lo dispuesto en el marco jurídico vigente que lo ampara.
- Desde la perspectiva de objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo y de los objetivos estratégicos institucionales, se logra concluir que hay una vinculación entre estos, los propósitos establecidos en el marco de la propuesta del Programa, y las metas de población beneficiaria definidas como alcance de las actividades que se deriven del Programa Mujeres Empresarias, por lo que es posible concluir que en el diseño hay una congruencia entre los objetivos institucionales y los objetivos definidos para el Programa.
- Aún y cuando existe en la institucionalidad pública reseñada, herramientas para el diagnóstico, registro, construcción del perfil de las beneficiarias o definición de acciones para el acompañamiento empresarial, es posible concluir que desde el diseño no se definió el instrumental necesario para estos propósitos, lo que dificulta establecer perfiles de entrada y salida de las mujeres participantes, así como definir líneas base y generar información estratégica que permita medir impactos, resultados o relaciones de costo-beneficio en la implementación del Programa, y con ello evaluar certeramente el éxito o fracaso de una inversión pública en un programa orientado al impulso económico y al desarrollo social de las mujeres.
- Desde el enfoque de igualdad de género, es posible concluir que el Programa Mujeres Empresarias le hace falta integrar en su diseño, una panorámica general respecto a las limitaciones enfrentadas por las mujeres emprendedoras en términos personales y como colectivo, producto de la discriminación de género, que contribuya a fundamentar una respuesta efectiva, verdaderamente integral y diferenciadora para la población objetivo, más allá del manejo de un lenguaje inclusivo en los módulos de capacitación.

- Otra debilidad es la ausencia del criterio de diversidad de las mujeres en el diseño actual del Programa Mujeres Empresarias, tanto en su justificación como en sus líneas de implementación, incluyendo el establecimiento de prioridades de atención de las mujeres. Esto se traduce, en la práctica, en factor solapado de exclusión de poblaciones con vocación empresarial o emprendedora, que presentan una situación especial como personas con derechos.

Criterio de participación

- Desde la perspectiva de participación de los actores externos o colaboradores del Programa, así como de las beneficiarias, se pudo constatar su ausencia en la etapa de diseño del mismo, con lo cual se desaprovecharon experiencias y conocimientos por áreas de especialización que podrían reducir curvas de aprendizaje en el diseño del Programa, trazar un modelo de gobernanza con los arreglos institucionales apropiados y fortalecer un proceso de implementación articulado, que permita, inclusive, sumar recursos disponibles.
- Los requisitos de participación del Programa Mujeres Empresarias que se aplicaron en los Proyectos Piloto I y II para captar la población de emprendedoras y empresarias de Naranjo, muestran virtudes, como son la diversidad de las participantes en cuanto a edad, al nivel educativo, el grado de desarrollo de sus negocios, etc., que dan valor agregado al Programa.

Respecto del criterio de eficacia

- La debilidad mencionada respecto a la participación de actores externos al MEIC en el diseño del Programa, se expresa en la débil o carente definición de una estrategia de ejecución y articulación apropiada, a escala nacional, regional y local, que permita indicar que el diseño resguarda una ruta clara para la implementación del Programa, que pueda a su vez brindar ciertas garantías para el cumplimiento de las metas trazadas, lograr la cobertura a que se aspira y contar con los recursos suficientes para que el Programa pueda ser exitoso en su implementación.
- El Programa no es eficaz, al carecer de caracterización de la población beneficiaria, indicadores de cumplimiento y mecanismos de seguimiento. Estas condiciones, no sólo están ausentes del planteamiento base del Programa, sino que, en el desarrollo del pilotaje no se establecieron parámetros en ninguna de estas variables que permitan determinar el nivel de alcance que se obtuvo, entre una línea base de apertura y una medición del cierre del proceso.

- El diseño del Programa Mujeres Empresarias no incorpora una referencia documentada sobre la problemática de carácter estructural en la distribución del tiempo y las tareas de hombres y de mujeres en nuestra sociedad, que ponga de relieve el impacto negativo de la sobrecarga del trabajo productivo y reproductivo en las oportunidades de las mujeres, para desarrollarse personalmente y emprender exitosamente un negocio.

Respecto del criterio de eficiencia

- Respecto a los servicios de capacitación es posible concluir que existe una coherencia entre la ejecución del Proyecto Piloto en el Cantón de Naranjo con la lógica causal del Programa, que se reflejó en el logro de los objetivos y los resultados propuestos, ante lo cual, es posible mencionar un proceso eficiente en el cumplimiento de los propósitos trazados en este componente, que se reafirmó con los resultados de la percepción de las participantes, quienes indicaron un nivel alto de satisfacción respecto del proceso de capacitación en el cual se involucraron.
- El Programa no ha conseguido el grado de cobertura geográfica, ni poblacional que se planteó en el diseño. En el primer caso por cuanto en el planteamiento de la propuesta se estableció que el alcance del Programa sería a escala nacional, sin embargo, su implementación se dio solamente mediante el Proyecto Piloto en el cantón de Naranjo; y en términos de la población, se indicó que la meta de población atendida en un período de 4 años sería de 5.000 mujeres emprendedoras, que dista mucho de las 45 emprendedoras y empresarias que fueron impactadas por el Proyecto Piloto. De tal forma que, a partir de la variable de cobertura, es posible concluir que el nivel de eficacia del Programa no fue lo suficientemente óptimo.
- No existe una estrategia clara para el proceso de seguimiento y acompañamiento posterior a que concluyera la participación de las mujeres en el proceso de capacitación, con la única mención en la propuesta del Programa, de una responsabilidad de los CIDES (Centros Integrales de Desarrollo Empresarial y Encadenamientos) de dar seguimiento a la población atendida mediante las capacitaciones del Programa, no quedando clara la responsabilidad institucional, ni el mecanismo que defina el proceso de seguimiento a la población beneficiaria para orientar, de forma certera, a las mujeres participantes sobre las alternativas que puedan tener una vez concluido el proceso de atención. Además, solamente como acotación, se señala que pudo constatarse que no hubo vinculación de los CIDES en el Proyecto Piloto desarrollado en el marco del Programa.
- Se corroboró en la consulta a las emprendedoras del Proyecto Piloto de Naranjo, que el Programa ha conseguido resolver necesidades prácticas de

género, como capacitar a las mujeres para asumir su actividad productiva en cuanto a mejorar sus habilidades empresariales, las condiciones de desarrollo de su negocio, la calidad y presentación del producto, la gestión del negocio, y los procesos de mercadeo y de comercialización, entre otros, en los que ha mediado su empoderamiento personal.

- Se confirmó por otra parte que la sobrecarga del trabajo doméstico y de cuidado (niños y niñas pequeñas y especiales) caracteriza el desenvolvimiento de las mujeres en comparación con los hombres, y que esta situación limita su desarrollo personal y de sus emprendimientos.
- El protocolo de desarrollo de actividades formativas contenido en el diseño del Programa Mujeres Empresarias, e implantado en los Proyectos Piloto I y II en Naranjo, fueron calificados por las beneficiarias de excelente a muy bueno en lo que respecta a: logística, calidad, oportunidad, gestión, horarios, necesidades de las usuarias, etc. (excepto la condición de acústica del local donde se impartieron los módulos que fue deficiente).
- No se conoció de ningún tipo de evaluación del Programa Mujeres Empresarias en lo que respecta al desarrollo concreto de los Proyectos Piloto I y II que pudiera alimentar la implantación del Programa Mujeres Empresarias en fases subsiguientes en todo el país.

Respecto del criterio de sostenibilidad

- El Programa Mujeres Empresarias no tiene definida una estrategia clara respecto a su sostenibilidad, y si bien desde la perspectiva de la formulación de la propuesta se contempla la participación de diferentes actores externos al MEIC -como colaboradores y en algunos co-auspiciadores-, el hecho de no haber participado en su diseño no garantiza que lo allí planteado se manifieste en compromisos permanentes para lograr la sostenibilidad del Programa; tan es así que la disposición de firmar convenios institucionales para el cumplimiento de los compromisos, es aún una tarea pendiente.
- Como efecto de la evaluación del diseño del Programa resulta justificadamente necesario realizar el control y seguimiento oportuno del mismo, en todas sus dimensiones y con participación de los actores que corresponda, entre ellos las mujeres beneficiarias, para asegurar la sostenibilidad del Programa.

Respecto del criterio de calidad (desde la satisfacción en entrega de productos)

- Se corroboró, a partir de las opiniones de las emprendedoras del Proyecto Piloto de Naranjo, su satisfacción en la entrega de los productos de sensibilización y capacitación, basada fundamentalmente en su alta

valoración de la adecuación de contenidos, del uso de un lenguaje sencillo y fácil de comprender, el empleo de técnicas didácticas participativas, y en la apertura del profesorado a responder sus preguntas, según ellas lo requirieron.

- Se constató así mismo que el empoderamiento personal es uno de los logros más significativos del desarrollo del pilotaje, según criterio de las emprendedoras, atribuido a la sensibilización de género que recibieron en el proceso de capacitación, el cual enfatizó su dimensión humana.

6.2. Recomendaciones

6.2.1. Recomendaciones para el MEIC

Nivel Institucional:

- Se requiere un ejercicio contundente de la rectoría por parte del MEIC que permita articular la institucionalidad que, por especialización y afinidad, estaría vinculada a este, no solo en la fase de ejecución de las actividades, sino desde el rediseño del Programa, con el objetivo de fortalecer las alianzas y los compromisos institucionales en el desarrollo del mismo.
- Unido a lo anterior, el MEIC debe procurar e incentivar un proceso de coordinación conjunta con el INAMU, que establezca responsabilidades, compromisos y una visualización compartida en lo que a cada rectoría compete.
- El MEIC debe utilizar los instrumentos con que cuenta en materia de registro, diagnóstico, y seguimiento, e incorporarlos como parte del instrumental del programa. Así mismo necesita avanzar en el levantamiento de líneas de base al inicio de cada uno de los próximos procesos de capacitación que se abran, como requisito indispensable para evaluar los resultados de impacto del Programa Mujeres Empresarias en las distintas regiones del país[1]
- El MEIC debe fortalecer la vinculación de las instituciones que brindan servicios de apoyo a las emprendedoras y a las PYME en aspectos financieros y no financieros, tanto en el ámbito nacional como regional, para fortalecer la integración de recursos, en beneficio de la población meta.

- Se requiere incorporar con determinación la participación de los CIDES en la implementación del Programa, especialmente para atender los propósitos relacionados con el nivel de cobertura regional y poblacional.
- Se requiere la creación de nuevas plazas para la DIGEPYME del MEIC con el fin de fortalecer la rectoría en el marco de un nuevo programa interinstitucional de ámbito nacional y regional.

Nivel del diseño del Programa

- El requiere una definición respecto del proceso de sostenibilidad que permita articular e integrar recursos e infraestructura institucional disponible para fortalecer la implementación de las actividades definidas en el Programa y potenciar los impactos en términos de la población beneficiaria.
- El Programa necesita diseñar y aplicar mecanismos sistemáticos, efectivos, oportunos e integrales de control y seguimiento respecto al proceso formativo para propiciar los cambios demandados.
- Como parte del Diagnóstico requiere así mismo levantar, utilizar y analizar información que permita caracterizar a la población objetivo, según área geográfica, actividad económica o condición social, con la participación y el liderazgo del INAMU y del MEIC, así como de otros actores estratégicos.
- Conservar requisitos de participación en el Programa, en cuanto a nivel educativo, edad y condición socioeconómica, para asegurar la cobertura más amplia del Programa en las distintas regiones del país.
- El Programa necesita incorporar el criterio de diversidad de las mujeres, transversalmente en su rediseño (justificación de motivos, estrategias de implementación, monitoreo y seguimiento de acciones del Programa), y priorizar cobertura de -al menos mujeres con discapacidad-, que se encuentran en mayor desventaja en el país. Otra prioridad que debería considerarse es la diversidad de condiciones socioeconómicas de las emprendedoras, tal el caso de las jefas de hogar, situación que le suma vulnerabilidad a su situación.
- Se necesita asegurar la sensibilización de género y el empoderamiento de las mujeres como contenido indispensable de la currícula del Programa, para desarrollar actitudes en las

emprendedoras que les ayude a superar problemas de baja autoestima, miedos a emprender y situaciones de violencia doméstica que suelen entrelazarse y reforzarse entre sí, y expresarse como una traba al proceso de crecimiento personal y del negocio. El empoderamiento se visualiza como condición imprescindible para que una mayoría de ellas pueda avanzar en su formación empresarial y especialmente en el desarrollo, fortalecimiento y consolidación de sus negocios.

- Conservar y profundizar los temas relativos a la violencia de género e intrafamiliar en los contenidos de sensibilización de género, considerando que es vital que las emprendedoras y empresarias puedan identificar sus derechos en esta materia, y reconocerse como sujetas de esos derechos para ejercerlos y demandarlos, como un avance en el ámbito de las necesidades estratégicas de género. Este tema está contemplado ya, como uno de los contenidos de la sensibilización y fue muy bien valorado por las emprendedoras de Naranjo. Lo que se recomienda es profundizarlo a solicitud de ellas mismas y porque se valora como sugerencia procedente, basada en la experiencia de que, la violencia, sobre todo intrafamiliar, interfiere muy negativamente en la vida personal, familiar y en el negocio de las mujeres que deciden emprender.
- Se deben analizar los módulos de capacitación, en su contenido y en la metodología de aplicación, para valorar no sólo la integralidad de la perspectiva de igualdad de género instrumentada, en el contenido y en la forma (lenguaje, ilustraciones, imágenes, etc.), y también a la luz de la experiencia y la sensibilidad desarrollada por parte de la especialización de las instituciones participantes como el INA y el INAMU.
- Poner especial énfasis en la selección de las personas que se desempeñen como gestoras PYME para realizar la capacitación, la asesoría o la asistencia técnica, a fin de asegurar el manejo de la perspectiva de igualdad de género y potenciar su capacidad de acompañar a las emprendedoras y empresarias.
- Ampliar alcances de los estudios de uso del tiempo promovidos por el INAMU en conjunto con otras instituciones públicas para obtener mayor información sobre la problemática estructural del uso del tiempo y las tareas de hombres y de mujeres en nuestra sociedad, que muestre el impacto negativo de la sobrecarga del trabajo productivo y reproductivo en las oportunidades de las mujeres para desarrollarse personalmente y emprender con éxito un negocio. Esto

facilitaría introducir mejoras en el diseño del Programa Mujeres Empresarias en cuanto a aportar a la disminución de la carga global de trabajo de las emprendedoras y empresarias que se benefician de él.

- En el rediseño del Programa Mujeres Empresarias debe valorarse la incorporación del problema del cuidado, dentro de una línea de coordinación interinstitucional que facilite la prestación de estos servicios a las emprendedoras que lo requieran, para garantizar su ingreso y permanencia en los procesos de capacitación empresarial.

6.2.2. Recomendaciones para otros actores clave en el desarrollo del Programa

- El INAMU debe asumir un rol más protagónico, en un proceso articulado con el MEIC para conducir el diseño, la implementación y el seguimiento de las actividades derivadas del Programa con enfoque de igualdad de género, consolidando éste como el esfuerzo integrado del Estado costarricense para atender a la población objetivo, además de ejercer de esta forma su papel rector en materia de políticas públicas de igualdad de género, de forma tal que su participación no se limite a un apoyo técnico en actividades particulares, o a una contribución económica para resolver la logística de alimentación de las participantes.
- El INAMU deber articular instrumentos como FOMUJERES, como brazo financiero del Programa, de forma tal que las beneficiarias puedan reconocer en dicho Programa la integralidad de la oferta de los instrumentos presentes en la institucionalidad del país para apoyar a las mujeres, y no verlo como herramientas desarticuladas de este proceso.
- El Sistema Banca para el Desarrollo debe ser incorporado como actor protagonista en el diseño de productos financieros que, al amparo de este Programa, puedan ser contemplados como parte de la respuesta integral que se le brinda a la población atendida, según el mandato que dicta la Ley N° 9274 y su reglamento.
- El INA, reconociendo sus competencias, experiencias, pero muy especialmente sus funciones al amparo de la Ley N° 8262 y Ley N° 9274, debe ser integrado como el órgano competente para definir los contenidos, metodologías y características de los módulos que integren la oferta formativa del Programa, así como la asistencia técnica especializada en la materia.

- La participación del MICITT como socio estratégico del Programa, se valora muy positivamente, sin embargo se tiene la percepción de que en un proceso de mayor alcance y cobertura, sus recursos humanos podrían ser muy limitados por lo que probablemente corresponda identificar vías alternativas para atender el aporte que esta institución pueda realizar al Programa.

7. PROPUESTA DE REDISEÑO DEL PROGRAMA MUJERES EMPRESARIAS

El rediseño del Programa Mujeres Empresarias parte del hecho comprobado de que las mujeres en Costa Rica enfrentan problemas de discriminación económica, que menoscaban sus derechos humanos, en tanto afectan su calidad de vida y obstaculizan su autonomía económica.

Tal constatación pone al Estado costarricense en el compromiso de ejercer un papel redistributivo de la riqueza del país, mediante políticas públicas que permitan resolver injusticias de género y garantizar la autonomía física, económica y política (toma de decisiones) de las mujeres.

El Programa tiene ese potencial, pues permitiría avanzar en igualdad sustantiva, si logra otorgar mayor autonomía a las mujeres por medio de una implementación efectiva y eficaz de sus diferentes componentes. Por ello el rediseño del Programa requiere incorporar un enfoque estratégico que integre las principales políticas y metas en una secuencia coherente de las acciones que se van a realizar, de forma tal que pueda ilustrar cómo, dentro de los límites establecidos por las políticas, serán logrados los objetivos, asegurando que se asignen los recursos necesarios y proporcionen una base dinámica para medir el progreso de tales logros (Mintzberg, 1993; 5).

Es importante en esta definición estratégica comprender que, desde el análisis de las políticas públicas, el Programa se define como una acción de política vertical al buscar impactar de manera diferenciada en un sector particular de la sociedad, reconociendo en ello su valor estratégico en la economía (BID, 2014).

De ahí que, desde una visión estratégica, resulte conveniente y necesario alinear la implementación del Programa a las siguientes condiciones: estabilidad (permanencia de sus objetivos y seguridad de sus actividades), adaptabilidad (adecuación a cambios del entorno cultural, social, económico y político), coherencia de sus componentes; y muy especialmente la articulación y coordinación, vigilando al tiempo la calidad de su ejecutoria; con un enfoque activo de fiscalización de la eficacia y eficiencia de las acciones o intervenciones del Programa por la ciudadanía, es decir por las mujeres (Benavente y otras. 2012:6).

Esto hace que no solo se considere importante el público objetivo, sino también que se requiera establecer instrumentos y herramientas diferenciadas, para que los emprendimientos de mujeres mejoren su competitividad y crecimiento económico.

En la estructura del Programa deben, por lo tanto, relacionarse dos áreas de acción del Estado: la primera desde una perspectiva de política horizontal¹⁸, un marco institucional y programático orientado al impulso de emprendimientos nacientes,

¹⁸ Deben entenderse las políticas horizontales, como aquellas políticas de base amplia que no buscan beneficiar a ningún sector, industria o actividad en particular (BID, 2014).

micro, pequeñas y medianas empresas; y en segunda instancia, desde la orientación de política vertical, lo relacionado con las acciones para promover el desarrollo económico y social de las mujeres, que articulan un enfoque programático establecido a partir de las políticas de igualdad y equidad de género.

Desde esta óptica, el rediseño del Programa debe considerar:

7.1. Contexto Institucional

La Ley N° 8262, Ley de Fortalecimiento de la Pequeña y Mediana Empresa, establece la competencia del MEIC como *“ente rector de las políticas públicas de Estado en materia de fomento a la iniciativa privada, desarrollo y fomento de la cultura para los sectores de industria, comercio y servicios, así como para el sector de las pequeñas y medianas empresas”*, aspecto que resalta la responsabilidad de esta institución para liderar el diseño, la formulación y la coordinación de la implementación del Programa Mujeres Empresarias, por el interés de promover la generación de nuevas unidades productivas, y consolidar el desarrollo y crecimiento de las existentes.

Siendo un Programa dirigido a una población particular, con orientación de política vertical, debe reconocerse en este contexto institucional, el rol que la Ley No 7801, Ley del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), mandata a esta institución a impulsar y promover, de forma coordinada con las instituciones del Estado, programas y acciones que fomenten el desarrollo económico y social de las mujeres, lo cual desde la perspectiva normativa establece una rectoría compartida entre el MEIC y el INAMU, en función de la articulación del Programa Mujeres Empresarias.

De igual forma la Ley N° 8262, crea en sus artículos 4 y 5, el Consejo Asesor Mixto de la Pequeña y Mediana Empresa (Consejo Asesor PYME), el cual entre sus funciones tiene conocer el diagnóstico anual sobre el grado de eficacia y eficiencia de los servicios de apoyo dirigidos a las PYMES; procurar la cooperación activa entre los sectores público y privado en la ejecución de los servicios de promoción de las PYMES; y evaluar la aplicación de las estrategias, los proyectos y las acciones para fortalecer el desarrollo y la competitividad de las PYMES mediante indicadores de impacto, y proponer las medidas correctivas necesarias. De esta manera el legislador le estableció competencias asesoras, de definición, y evaluación a las personas integrantes del Consejo, para favorecer la institucionalización de los servicios, consolidar responsabilidades y orientar compromisos para todos aquellos actores públicos y privados que, al amparo de la Ley 8262, promuevan el desarrollo de las PYMES.

Estas tres acotaciones, son fundamentales en el rediseño del Programa porque permitirían establecer con mayor precisión, al amparo del marco jurídico vigente, las responsabilidades institucionales en materia de formulación, coordinación, e

implementación del mismo. Así mismo colocar al Programa en una dimensión política estratégica respaldado por un ente colegiado que el mismo marco legal crea para definir acciones que trasciendan la buena voluntad de las personas en lo particular, y brinden respuesta a las fallas que eventualmente tiene el entorno político, económico y social del país.

Desde la perspectiva de responsabilidades institucionales en materia de servicios de desarrollo empresarial, es importante mencionar que la misma Ley 8262, le establece al MEIC la responsabilidad de coordinar y articular la creación de servicios sectoriales de capacitación y asistencia técnica, los cuales involucran al INA, a las universidades y a otras instituciones, en asocio.

Este mandato se amplía con respecto al INA al definirle en el artículo 32 de la ley, la responsabilidad de “brindar, directamente o por subcontratación, asistencia técnica, servicios de formación, consultoría y capacitación para mejorar la competitividad de las PYMES”, así como incluir en sus presupuestos los recursos necesarios para servicios de capacitación y asistencia técnica dirigidos a las PYMES.

De igual forma, la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), Ley No 9274, además de establecer instrumentos financieros, definir competencias y compromisos económicos al INA para brindar servicios de acompañamiento, asistencia técnica y capacitación para personas emprendedoras nacientes y PYMES, define de manera especial en el artículo 7, que uno de los sectores prioritarios para ser beneficiados de todas las actividades derivadas de la ley, son precisamente los proyectos productivos que sean impulsados por mujeres.

Con este enfoque, es posible definir que existe un contexto institucional que no solamente establece responsabilidades rectoras para la formulación y coordinación del Programa, sino también compromisos para la implementación de áreas fundamentales en el acompañamiento de iniciativas empresariales de las mujeres participantes, que sumaría además de la participación especializada de las instituciones, recursos económicos que puedan dar sustento financiero a los diferentes componentes estratégicos que lo estructuran.

De forma tal que, según el marco jurídico vigente, el rediseño del Programa debe considerar las competencias institucionales y fortalecer la acción de cada una de ellas, en al menos los siguientes aspectos:

1. El MEIC asumiendo un papel rector en el que haga uso efectivo del poder que le otorga el ejercicio de la rectoría de un sector o ámbito de actuación del Estado tan relevante como el de economía, en el que se ancla el emprendimiento, asumiendo la articulación y coordinación del Programa con suficiente solidez técnica institucional, propuestas de carácter

estratégico, y competencia profesional de las personas intermediarias de la acción pública encomendada.

2. Una sólida y activa participación del INAMU como ente rector en materia de igualdad de género, que conjuntamente con el MEIC, permita incorporar el enfoque de igualdad de género en el diseño y la implementación del Programa, procurando con ello garantizar un producto especializado para la población objetivo. Será fundamental el aporte del INAMU en la construcción de líneas base, caracterización de la población objetivo y determinación de condiciones del entorno que constituyan aportes sustantivos al Programa con un diseño particular para las mujeres emprendedoras y empresarias.
3. El Consejo Asesor Mixto de la PYME, que en el ámbito de sus competencias pueda contribuir en el establecimiento de los convenios de cooperación interinstitucional que permitan la implementación del Programa, pero sobretodo que asuma su rol de monitoreo, seguimiento de procesos y evaluación de las metas que se establecen para el cumplimiento de los objetivos.
4. Una activa y sólida participación del INA en el proceso de implementación del Programa que garantice su especialización en el desarrollo de los módulos de capacitación pero que a su vez incorpore los procesos de asistencia técnica que requiere la población beneficiaria.
5. Una incorporación activa del Sistema de Banca para el Desarrollo que complemente los servicios no financieros del INA, con los productos financieros de dicho sistema para apoyar las oportunidades de crecimiento de ideas productivas que sean impulsadas por las mujeres beneficiarias del Programa. Esto implica una clara definición de parte del SBD de un producto especializado para el segmento de mujeres emprendedoras y empresarias.

7.2. Definición del rediseño del Programa

En el proceso de evaluativo se llamó la atención sobre la falta de vinculación de las diferentes instituciones que pueden jugar un rol estratégico en el proceso de implementación del Programa, y se indicó que hacerlo podría constituir una oportunidad para fortalecer la vinculación de las instituciones, tanto en el ámbito nacional como regional, que contribuya a integrar recursos en beneficio de la población meta.

De ahí que, el rediseño del Programa deba asumirlo el MEIC como ente rector,

enmarcado en un proceso participativo que permita involucrar a los diferentes actores institucionales en la definición de objetivos, el establecimiento de actividades y el acuerdo de compromisos compartidos incluidos los respectivos recursos financieros para las diferentes áreas de la iniciativa, que permita mejor articulación de la institucionalidad y potenciar hecho de integrar experiencias, metodologías y herramientas que las diferentes instituciones ya han venido implementando en procesos similares.

Esto contribuiría a eliminar la idea de que el Programa es propiedad de una institución en particular, para asumirlo como un esfuerzo articulado y compartido de diferentes actores públicos y privados que favorecen la integración de recursos, la construcción de una visión conjunta del proceso, y muy especialmente valoran la oportunidad de lograr un mayor impacto en las metas deseadas. El proceso de rediseño, por tanto, demanda no solo el compromiso técnico de los funcionarios y funcionarias de las diversas instituciones, sino que también requiere como punto central de partida el compromiso político y estratégico del más alto nivel para definir el Programa Mujeres Empresarias como una acción real, derivada de las políticas públicas de empresariedad e igualdad de género que están establecidas en el país.

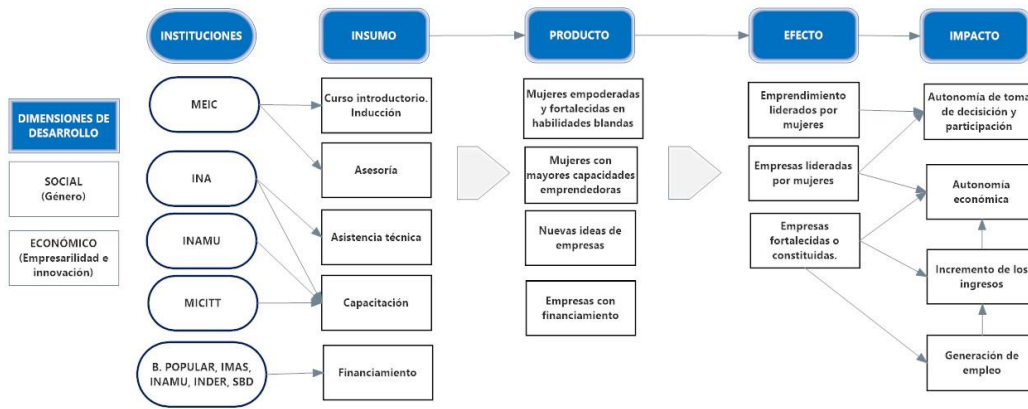
En esta dirección será fundamental que el MEIC y el INAMU, establezcan una carta de compromisos, en calidad de entes rectores, donde se definan las competencias, tareas, responsabilidades y el plan de trabajo a implementar por ambas instituciones para asumir el liderazgo del proceso de rediseño e implementación del Programa Mujeres Empresarias.

7.3. Teoría de Intervención del Programa

Del examen de la Teoría de la Intervención, derivó un modelo renovado en el cual son contemplados nuevos servicios, así como otros proveedores (Banco Popular, IMAS, INAMU, INDER, SBD) no previstos en el modelo explicado en el capítulo 1. En este nuevo modelo (figura 7.3) son incorporadas las siguientes innovaciones:

- a. El servicio de financiamiento dirigido a las mujeres empresarias.
- b. Proveedores de servicios (Banco Popular, IMAS, INAMU, INDER, SBD).
- c. La eliminación del resultado de sostenibilidad, debido a que este se logra con los resultados de Impacto.

Figura 7.3. Esquema del rediseño del modelo de intervención del Programa.



Contexto: Se mejoran las condiciones para que las mujeres puedan resolver la problemática que limita o impide su desarrollo empresarial y se fortalece la sostenibilidad de las empresas lideradas por las mujeres. También se fortalece el marco habilitador de las condiciones para la prestación de los servicios a las mujeres empresarias mediante la implementación del componente de políticas.

Fuente: Análisis de redefinición de la Teoría de la intervención

7.4. Áreas Estratégicas

La estructura del programa debe integrar al menos cinco aspectos que permitan delimitar con claridad su proceso de implementación, de manera tal que para cada uno de los actores participantes se tenga una definición ordenada de las etapas, responsabilidades y mecanismos que orientan el funcionamiento de la iniciativa.

En tal sentido se propone, un enfoque estratégico en el que se considera: la gobernanza, los componentes, el financiamiento, la implementación y el seguimiento estratégico del programa, como áreas fundamentales para el rediseño del mismo.

Figura 7.4. Áreas estratégicas para el rediseño del Programa Mujeres Empresarias.



7.4.1. Gobernanza del Programa

Se ha indicado a lo largo de la evaluación, la importancia de que, en el proceso de implementación del Programa Mujeres Empresarias, los entes rectores asuman un papel sólido en la conducción del proceso para garantizar una mejor articulación de los diferentes actores.

Ante esto, resulta importante establecer un modelo de gobernanza que valore al menos dos dimensiones:

Una dimensión política-estratégica, que debe ser liderada por el MEIC y el INAMU al más alto nivel jerárquico en cuanto a la definición, seguimiento y adecuación de objetivos, metas, recursos y alcances del Programa.

A esto debe unirse, la participación del Consejo Asesor Mixto de la PYME, como ente colegiado del ecosistema empresarial costarricense ante el cual debe ser presentado el Programa para su aprobación y seguimiento respecto de los resultados que se vayan alcanzando.

Una dimensión operativa, la cual debería ser asumida por la DIGEPYME, en calidad de coordinadora y secretaria técnica del proceso de implementación de las diversas actividades derivadas de los objetivos del Programa.

Esto implica integrar los equipos técnicos de las instituciones contrapartes y dar seguimiento según las áreas de especialización, a las actividades que cada una deba cumplir para una adecuada implementación del Programa. Adicionalmente debería ser responsabilidad de la DIGEPYME, emitir un informe semestral que sea conocido por el Consejo Asesor Mixto de la PYME, en el que se indique el nivel de cumplimiento de las actividades planificadas, los recursos asignados y el impacto que el Programa está teniendo en la población objetivo.

7.4.2. Componentes del Programa

El planteamiento que dio origen a la formulación del Programa Mujeres Empresarias en el año 2014, tenía sustento en la premisa de establecer una iniciativa integral que superara el enfoque de capacitación de planes de negocio que se desarrollaba en el Programa Creando Empresarias, base de esa nueva propuesta.

En este planteamiento se planteaba, además, la necesidad de que el Programa tuviera elementos diferenciadores para hacer de la propuesta una oferta que atendiera las características, condiciones y necesidades de la población a atender.

De esta manera, en el desarrollo del grupo focal con representantes de instituciones estratégicas, se analizó y discutió qué elementos debía considerar el Programa para brindar una oferta integral e integrada, que marcara esa diferenciación para las mujeres emprendedoras y empresarias.

Figura 7.4.2.. Componentes del Programa Mujeres Empresarias



Fuente: Elaboración propia.

Producto de esa reflexión se logró constatar la necesidad de integrar a la oferta del Programa al menos tres grandes componentes: mejoras relacionadas con el marco normativo, institucional y de políticas para incorporar servicios complementarios como los de la Red de Cuido; lo correspondiente a procesos de capacitación, asistencia técnica y acompañamiento; y la incorporación de fondos de financiamiento para apoyar las iniciativas empresariales.

Con el desarrollo de cada uno de los tres componentes, se diseñaría un Programa orientado a generar respuestas integrales a las demandas de la población beneficiaria, que complementen los procesos de capacitación y asistencia técnica como oferta exclusiva del Programa, que lleve a facilitar el proceso de consolidación de las unidades productivas, y reconozca las características de los emprendimientos o empresas gestionadas por mujeres y su entorno, de manera diferenciada desde la perspectiva de la igualdad de género.

7.4.3. Financiamiento del Programa

En el caso particular de políticas públicas para la igualdad de género, la garantía de financiamiento es relevante en el contexto de su función de revertir procesos históricos y específicos de injusticia, usando los recursos disponibles socialmente, para producir resultados que tiendan a la justicia distributiva y al reconocimiento de la situación y posición de las mujeres en la sociedad, fortaleciendo los logros de las mujeres (CEPAL 2012)

El financiamiento es, por tanto, un instrumento de política pública, que como el Programa Mujeres Empresarias, se funda en la convicción de que la igualdad de género implica formas de convivencia de una sociedad como la costarricense, que ha juzgado prioritario asignar recursos y servicios para reducir las brechas existentes de titularidad plena de los derechos de las mujeres. (CEPAL, 2014).

Desde ese reconocimiento del Estado a los derechos de las mujeres a obtener su autonomía económica, de su cuerpo y en la toma de decisiones, sobra señalar que es indispensable hacer inversiones directas en las mujeres, no solo para equilibrar oportunidades de acceso, uso y control de recursos para su desarrollo personal y colectivo, respecto a los hombres, sino porque tienen el mismo derecho ciudadano a beneficiarse de los réditos del desarrollo nacional. Acciones de esta naturaleza pueden hacer parte de la institucionalización de la perspectiva de género en el presupuesto público de nuestro país. (Benavente y otras. 2013:20)

A este tipo de presupuestación se le conoce como gasto etiquetado para mujeres, que se implanta en aras de lograr la igualdad de género (Ibíd.). En el caso del Programa Mujeres Empresarias, el gasto o la inversión social -según se le quiera ver- opera como un presupuesto etiquetado para alcanzar mayores niveles de igualdad de género en el país, en el campo del desarrollo empresarial.

De esta consideración deriva la importancia de disponer del financiamiento adecuado y sostenido del Programa, pues es uno de los pocos que tiene Costa Rica como inversión directa en las mujeres, destinada a impulsar su inserción económica mediante el desarrollo empresarial, aunque no sea un presupuesto etiquetado en el sentido que se aplica en otros países, como es el caso de México.

Partiendo de que el éxito de este Programa deriva de la conjunción de diferentes instituciones estatales, su presupuesto debería resultar de la articulación de los esfuerzos de las instituciones concernidas como son: el INA, el MEIC, el MICITT, el SBD, el IMAS y otras, cuyo alineamiento debe surgir de la necesidad de construir acuerdos con participación y corresponsabilidad de los distintos actores, para legitimar el Programa como instrumento de política pública.

En este contexto la articulación estaría referida a la disposición y capacidad de poner de acuerdo y de acoplar voluntades políticas del MEIC como ente rector en la materia de PYMES y el desarrollo empresarial, con las instituciones participantes. Por coordinación se entendería el "...proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo un sistema de reglas de juego formales e informales a través de los cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, habitualmente en conflicto entre sí." (Repetto, 2005: 2)

También correspondería elevarlo a la categoría de acción interinstitucional, como plantea la Ley No. 7769 de Atención a las Mujeres en Condiciones de Pobreza y sus Reformas¹⁹, para efectos de "amarrar" la asignación presupuestaria anual de cada ente participante, lo que supone definir población, objetivos y metas conjuntas para justificar la inversión/presupuesto ante los entes que corresponda, especialmente si se logra mantenerlo en la agenda pública (sistémica) nacional, de cara al nuevo gobierno que conducirá el país a partir de mayo de 2018, y más aún si se consigue colocar una meta en relación con el Programa en el próximo Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022, dirigida a atender esta problemática. Esto permitiría además, tener argumentos para justificar la autorización de nuevas plazas, en especial al MEIC (DIGEPYME), que le posibiliten la mejor articulación y coordinación del Programa de acuerdo a su función rectora en el campo del emprendimiento.

7.4.4. Implementación del Programa

La calidad que demanda el Programa implica superar el concepto limitado que se utilizó en la etapa de desarrollo de los dos Proyectos Piloto de Naranja, donde prácticamente se operó bajo un esquema mínimo de colaboración (menos formal que la coordinación) o por intercambio de recursos entre instituciones (INA, INAMU sobre todo), cuya práctica institucional suele ser colaborativa, concepto mucho más restringido en su alcance que la coordinación y muy lejos del programa de articulación que hemos planteado en el presente rediseño, así como menos

¹⁹ Decreto Ejecutivo No. 30419-P-MCM-MTSS-MIVAH-MIDEPLAN de 22 de enero del 2002. Publicado en La Gaceta No. 100 del 27 de mayo del 2002.

estructurado en términos de los procesos y el enfoque conceptual que debe definir su modelo de intervención.

Por ello, conviene llamar la atención que en el proceso de elaboración del rediseño es imperativo establecer el cuerpo teórico (filosofía) y conceptual que estructure el Programa, valorando un proceso de intervención que supere el enfoque de apoyos según el tamaño de la empresa, para profundizar en un modelo de atención caracterizado por la etapa de evolución de la iniciativa empresarial, de forma tal que la inversión que se haga en el proceso, y el enfoque de desarrollo del Programa, se orienten con una perspectiva de fomento económico y no estrictamente social, potenciando con ello los impactos en términos del crecimiento económico y la generación de empleo.

Este enfoque es coincidente con las herramientas que hoy existen y que tiene a disposición el MEIC para diagnosticar a las unidades productivas por medio del diagnóstico PYME, que se sustenta en la directriz Presidencial 059-13-MEIC del 26 de diciembre del 2013, como mencionamos en párrafos anteriores, razón por la cual en el rediseño resulta fundamental determinar, como punto de partida del proceso de trabajo con las beneficiarias, no solo la definición del perfil de la participante sino también el diagnóstico que establezca un perfil de entrada de las participantes más integral y con mayores perspectivas para ser evaluadas al final de la intervención del Programa (perfil de salida), visualizando los verdaderos impactos del proceso.

A estos elementos debe sumarse la preparación de protocolos de atención a la población beneficiaria para completar su rediseño, considerando además que éstos pueden mejorar su implementación. Nos referimos concretamente al Modelo de Atención a la Mujer Empresaria (anexo del Documento de Programa), que orienta este proceso y que como se señaló en la evaluación del diseño del Programa, está incompleto y no es coherente en cuanto a la presentación de los pasos que debe seguir la captura, orientación, y preparación de las emprendedoras y empresarias para participar/recibir los distintos servicios del Programa.

Sobre este particular debe valorarse la conveniencia de elaborar un protocolo de atención para cada uno de los servicios que ofrezca el Programa: Servicios no financieros (capacitación, asesoría, asistencia técnica, acompañamiento) y Servicios financieros (canalización de solicitudes de financiamiento, referencia a servicios financieros, etc.) y cualquier otro que se adicione a la oferta. Así mismo sistemas de referencia a otros servicios del Estado básicos para las mujeres como serían los de cuidado.

Así mismo, el rediseño debe crear los canales para transmitir flujos de información entre el Estado (instituciones participantes) y la sociedad civil representada en las mujeres emprendedoras y empresarias que se benefician del Programa, desde la

óptica del derecho ciudadano que les atañe de conocer sobre los servicios que ofrece el sistema institucional del país.

A continuación, y a modo de síntesis, se identifican las principales fases que requerirían la articulación y coordinación del Programa para una implantación exitosa, en el marco de una conducción y ejecución con responsabilidad compartida entre los actores institucionales y también de los resultados alcanzados:

- Identificación al detalle de los objetivos generales y específicos del Programa correspondientes a cada actor institucional según mandatos de las instituciones.
- Selección del nivel de ejecución de los proyectos según región, territorio o localidad.
- Diseño organizacional correspondiente a cada ente participante para la ejecución, seguimiento y evaluación del Programa.
- Diseño de mecanismos de coordinación y comunicación.
- Diseño de servicios y proyectos con indicación de unidades ejecutoras y responsables (CIDES, Oficinas Regionales del INA, del INAMU o del IMAS) y cálculo de los cronogramas físicos y financieros.
- Asignación de los recursos necesarios: humanos, financieros, tecnológicos, etc.
- Diseño del sistema de información de los servicios (capacitación, sensibilización, asesoría, asistencia técnica, acompañamiento, financiamiento, etc.).
- Definición de los instrumentos de diagnóstico, perfil de entrada y perfil de salida de las participantes.
- Establecimiento de los medios de difusión y publicidad bajo todas sus formas: institucional; local o regional, y masiva si se requirieran, en el entendido de que la comunicación es una importante herramienta en el proceso general de toda política pública.

Estas guías pueden contribuir en gran manera a lograr una implementación exitosa de las actividades del Programa, con alineamiento a su filosofía, marco conceptual, objetivos y metas perseguidas.

7.4.5. Seguimiento estratégico del Programa

El seguimiento estratégico se ubica en el ámbito de la gestión política y estratégica del Programa, y tiene el propósito brindar la evidencia para la toma de decisiones estratégicas del programa.

Esta función debe recaer en una Comisión de Monitoreo Estratégico, conformada por MEIC, INAMU e INEC, como unidad organizativa dependiente de la Red de estímulo a la empresariedad para el fortalecimiento social y económico de las mujeres (RED), la cual tendría como compromisos la inspección periódica y

presentación de informes anuales ante el Consejo Asesor Mixto de la PYME, del desempeño de los socios estratégicos, la ejecución de los recursos y actividades, la identificación de los cuellos de botella de la ejecución, así como dar seguimiento a los acuerdos, las recomendaciones y las acciones para hacer frente a los obstáculos, e igualmente a la gestión institucional en la implementación del Programa, de las metas, del funcionamiento de los mecanismos de coordinación y comunicación, entre otros.

7.5. Sistema de Seguimiento del Programa Mujeres Empresarias (SSPME)

7.5.1. Antecedentes

La función de seguimiento representa una importante limitación del PME. De acuerdo a los resultados de la evaluación, según la evidencia obtenida pudo determinarse que:

1. Es función del MEIC, ejercer la rectoría en materia de empresariedad y emprendimiento y con ello coordinar y dar seguimiento al Programa en todo el país. No obstante, el seguimiento de los resultados resultó deficitario.
2. El Programa no cuenta con una herramienta adecuada para el registro y seguimiento de la población beneficiada y de las intervenciones a su problemática.
3. Carece de la caracterización de la población beneficiaria, de indicadores de cumplimiento y de mecanismos de seguimiento.
4. No se utilizó la herramienta oficial de registro de las PYME del MEIC, el mismo definido como de uso obligatorio.
5. Los Centros Integrales de Desarrollo Empresarial no han tenido participación en el proceso de implementación de servicios como instancias de coordinación regional y responsables del seguimiento de la población beneficiaria, según lo establece el Programa.

7.5.2. Contexto del Sistema de Seguimiento del Programa Mujeres Empresarias, SSPME

La propuesta de seguimiento parte del rediseño del Programa (Punto 6). También de un enfoque orientado al logro de resultados esperados para el mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres, en las dimensiones económica y social. Facilitará el aprendizaje y la información para respaldar la gestión operativa del Programa, alimentar los reportes operativos y la evidencia requerida para formular los informes de seguimiento estratégico.

Se propone que el Sistema de Seguimiento se convierta en un mecanismo eficiente, que contemple un uso apropiado de los recursos institucionales existentes y que la información que genere, esté disponible de manera rápida y confiable.

7.5.3. Objetivo del sistema de seguimiento

Tendrá como objetivo central, verificar el cumplimiento de los insumos, de los resultados y la provisión de bienes y servicios, que permita recomendar acciones que posibiliten alcanzar satisfactoriamente los resultados y objetivos del Programa Mujeres Empresarias.

7.5.4. Organización del Sistema de Seguimiento SSPME

El SPME estará supervisado estratégicamente por la Comisión de Monitoreo Estratégico, coordinado por la DIGEPYME, alimentado con información generada por el INAMU, el INA, el MICITT y el Sistema de Banca para el Desarrollo, con relación a las actividades implementadas, recursos invertidos y productos alcanzados.

Tendrá como fin la recolección, organización y gestión de la información sobre los valores de las variables, particularmente para los indicadores de insumo y de producto, y la actualización del marco de resultados del Programa, así como con la preparación de reportes semestrales, dirigidos a la gerencia del mismo. Esta información alimentará la gestión del Programa y los reportes a la gerencia del Programa que a su vez sustentarían los informes de seguimiento estratégico a presentar ante la Comisión Interinstitucional de Seguimiento. Ver punto 7.4.5.

La DIGEPYME será la encargada de la gestión estratégica del Sistema, también la responsable de los archivos, la base de datos, la preparación de los informes, y la

coordinación y comunicación de las actividades de seguimiento con las instituciones de la Comisión de Monitoreo Estratégico.

Además la DIGEPIME, con el apoyo de las tres instituciones citadas, realizará el monitoreo a los indicadores de efecto y de impacto. A nivel regional los CIDES, coordinarán el seguimiento con las instituciones involucradas a nivel regional y serán las responsables del seguimiento de la población beneficiaria, por tanto, de recolectar información sobre los resultados del Programa.

7.5.5. Sistema de información para el seguimiento

Para su operación, el SSPME deberá contar con un Sistema de información que considere una adecuada plataforma tecnológica para facilitar el seguimiento del Programa, el registro de la información, la preparación de informes de seguimiento y la gestión de instrumentos para el seguimiento.

- **Plataforma para el seguimiento del Programa.** A nivel institucional tampoco existe este recurso por lo que será necesario crear una plataforma tecnológica para el seguimiento del Programa. A fin de solventar esta necesidad se deberá incorporar un módulo que contenga y permita gestionar la información referente a cada empresaria, para ser incorporada en el SIEC.
- **Sistemas de información.** Para el seguimiento, el Programa deberá contar con un Sistema de información centralizado en el MEIC, el cual será alimentado por los sistemas de información del INAMU, IMAS, INA, MICITT y el Sistema de Banca para el Desarrollo.
- **Levantamiento de la información.** Las instituciones que participan en la ejecución, deberán ajustar sus sistemas de información y bases de datos, y desarrollar los instrumentos idóneos para elaborar los reportes que brinden la información requerida para el seguimiento y la evaluación del Programa.
- **Informes de seguimiento.** Los informes de seguimiento tendrán una periodicidad semestral y serán preparados a partir de los informes de las instituciones participantes (MEIC, INAMU, INA y el Sistema de Banca para el Desarrollo). Además de las necesidades de información identificadas anteriormente, incorporará lecciones aprendidas, así como los factores limitantes y de éxito para la implantación y el logro de objetivos del Programa.

Instrumentos para el seguimiento.

Se deberá utilizar tres instrumentos:

- a) *Expediente de la empresaria*, que incorpore el perfil de entrada y el perfil de salida de las mujeres participantes. Ambos instrumentos, permitirán la construcción de la línea base del Programa y posteriores mediciones.
- b) El *Diagnóstico Emprendedor y PYME*²⁰, como instrumento de seguimiento y evaluación, y definición de las etapas de desarrollo empresarial para la estructuración de planes de atención y acompañamiento a las mujeres emprendedoras;
- c) Un *Anexo al instrumento de diagnóstico*, donde se amplíen e incorporen las variables²¹ e indicadores para el monitoreo de los resultados del Programa a nivel de efecto e impacto.

7.5.6. Herramientas de seguimiento y evaluación

Contempla el levantamiento de la línea base, de la Encuesta Anual de Satisfacción de la Clientela, una evaluación formativa y la evaluación de impacto:

- **Levantamiento de la línea base:** Que incorpore las condiciones y atributos de las mujeres que solicitaron su ingreso al Programa. Incluyendo los valores de los indicadores propuestos. Ver punto 6.5.7.
- **Encuesta (periódica anual) de Satisfacción de la Clientela.** Con relación a las sesiones de acercamiento y asesoría, capacitación y el financiamiento recibido.
- **Evaluación formativa.** Que permita valorar los resultados a nivel de productos a los cuatro años de iniciado el Programa y brindar insumos para la toma de decisiones que facilite el logro de resultados.
- **Evaluación de impacto.** Que muestre los cambios en las dimensiones de vida de las emprendedoras, indicados a nivel de efectos e impactos. Ver propuesta en el punto 7.

²⁰ Directriz N° 059-MEIC la Presidenta de la República y la Ministra de Economía, Industria y Comercio. La Gaceta N° 249 -jueves 26 de diciembre del 2013.

²¹ Edad, ingreso, acceso a la salud y fuentes financieras.

7.5.7. Sistema de indicadores del SSPME

Con relación a los indicadores del Programa, en el cuadro 7.5.7. se plantea una propuesta de sistema de indicadores, incorporando insumos, productos, efectos e indicadores de impacto, la cual deberá ser ajustada con la participación de las entidades participantes en la ejecución del Programa.

La propuesta de la matriz de indicadores con otros detalles se encuentra en el Anexo 7.

Cuadro 7.5.7.: Propuesta de indicadores del Programa Mujeres Empresarias

Servicios del Programa	Insumo	Producto	Efecto	Impacto
Totalidad del grupo		Nº número total de mujeres que recibieron los servicios del Programa.		1. Incremento en el nivel de percepción de Autonomía política. 2. Incremento en el nivel de percepción de autonomía económica.
Inducción a la empresariedad de la mujer.	Nº número de cursos de Inducción a la empresariedad impartidos a mujeres.	Nº de mujeres que recibieron los Cursos de Inducción a la empresariedad. Número de nuevas ideas de empresas de mujeres.	Incremento en el Nº de emprendimientos liderados por mujeres.	3. Incremento en los ingresos de las empresas lideradas por mujeres.
Asistencia técnica para la empresariedad de la mujer	Nº número de asistencias técnicas ofrecidas a las mujeres, por actividad económica.	Nº de empresas de mujeres que recibieron la asistencia técnica (desagregado por actividad económica).	Incremento en el Nº de empresas PYMES lideradas por mujeres.	4. Incremento en el empleo generado por las empresas lideradas por mujeres (segregado por sexo).
Asesoría para la empresariedad de las mujeres	Nº número de asesorías ofrecidas a las mujeres, por	Nº de empresas de mujeres que recibieron la asesoría	Incremento en el Nº empresas lideradas por	

Servicios del Programa	Insumo	Producto	Efecto	Impacto
	actividad económica.	(desagregado por actividad económica).	mujeres fortalecidas. Incremento en el N° empresas constituidas lideradas por mujeres.	
Desarrollo de capacidades en las mujeres	N° número de capacitaciones ofrecidas a las mujeres (desagregado por materia)	N° de mujeres empresarias capacitadas (desagregado por materia)		
Financiamiento a empresas lideradas por mujeres	Monto del financiamiento otorgado a las mujeres (desagregado por actividad económica) Monto del financiamiento otorgado a las mujeres (desagregado por fuente financiera)	N° de empresas de mujeres que recibieron financiamiento (desagregado por actividad económica) Monto promedio de las operaciones dirigidas a mujeres para el financiamiento de las empresas (desagregado por actividad económica)		

Fuente: Elaboración propia.

7.5.8. Plan de seguimiento y evaluación

Las acciones del Plan de seguimiento y evaluación se definen en el cuadro 7.5.8.

Cuadro 7.5.8. Plan de seguimiento y evaluación

Actividad	Año															
	1		2		3		4		5		6		7		8	
	Semestre		Semestre		Semestre		Semestre		Semestre		Semestre		Semestre		Semestre	
	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
Levantamiento de la línea base																
Informes de seguimiento																
Auditoria de calidad de los servicios																
Evaluación de resultados																
Evaluación de impacto																

Fuente : Elaboración propia.

8. DISEÑO DE EVALUACIÓN DE RESULTADOS DEL PROGRAMA MUJERES EMPRESARIAS

8.1. Antecedentes

La propuesta de evaluación se circunscribe a lo instruido por el objetivo 5, de la contratación, el cual solicitaba *“Generar una propuesta de diseño de evaluación de resultados (cuasi experimental) del programa, incluyendo sistemas de información, líneas base, indicadores, variables de resultados, grupos de tratamiento y control, entre otros.”*

Como punto de partida resulta importante señalar que los recursos y mecanismos de evaluación actuales del Programa, según fue observado en el capítulo 4. Resultados de la Evaluación, son limitados y escasos; en específico para llevar a cabo una evaluación de impacto del mismo. Por tanto, la presente propuesta de estrategia de evaluación pretende fortalecer la evaluabilidad del Programa mediante la incorporación de elementos sustantivos que sirvan de punto de partida.

El diseño corresponde más a un planteamiento teórico en virtud que parte de la redefinición del Programa, y por ende de una situación que aún requiere de una formulación concreta, con la participación de los actores implicados. Ello obliga a recurrir al planteamiento de supuestos para cada uno de los componentes, y las condiciones ideales para lograr su implementación.

8.2. Propuesta de evaluación

8.2.1. Alcance y objetivo de la evaluación

Alcance de la evaluación

Si bien la evaluación del Programa puede contener un mayor o menor alcance, según sean las demandas en determinados contextos; en el caso del Programa Mujeres Empresarias, la definición del alcance deberá considerar dos aspectos que resultarán prioritarios.

- a) Congruente con el marco de políticas y normas del país, corresponde establecer la rendición de cuentas sobre las actuaciones y resultados para la mejora de las condiciones económicas y en general de vida de las mujeres.
- b) Además de ofrecer insumos y la evidencia necesaria para el fortalecimiento del Programa.

Objetivo de la evaluación

El objetivo central de la evaluación se enfoca en el ámbito de los resultados y se sustenta en el criterio de eficacia del Programa; con el propósito de determinar la medida en la cual se lograron generar los cambios que se esperaba alcanzar en las condiciones de vida de las mujeres, definido mediante el siguiente enunciado:

“Determinar la medida en la cual el Programa Mujeres Empresarias logró generar los cambios propuestos para mejorar las condiciones de vida de las mujeres”.

8.2.2. Interrogante principal de la evaluación

La evaluación de impacto intenta establecer un vínculo causal entre un programa o intervención y un conjunto de resultados. En términos generales se plantea que una evaluación de impacto procura responder a la pregunta: *¿cuál es el impacto (o efecto causal) de un programa en un resultado de interés?*. En la presente propuesta de diseño de evaluación, la interrogante principal a la cual la evaluación responderá, deberá enfocarse en los cambios en las condiciones de vida de las mujeres que hayan recibido los servicios del Programa, específicamente en las dimensiones económicas y sociales, expresada de la siguiente manera:

¿En qué medida el Programa Mujeres Empresarias ha resultado eficaz para incrementar la autonomía en la toma de decisiones, la participación económica, el incremento de los ingresos y la generación de empleo de las mujeres?

8.3. Estrategia evaluativa

8.3.1. Marco conceptual

La estrategia evaluativa contemplada para lograr la trascendencia definida en el objetivo 5, se enmarca en el modelo cuasiexperimental.

Un modelo *cuasiexperimental* es una estrategia de evaluación de impacto que utiliza un *contrafactual*, pero que se diferencia de los métodos “experimentales” en el sentido de que no se basan en la asignación aleatoria de la intervención.

El contrafactual, representa el valor que habría tenido el resultado (Y) para los participantes del Programa si no hubieran participado en dicho Programa (P). Debido a que el contrafactual no puede ser observado directamente, el *modelo cuasiexperimental* permite estimarlo utilizando un *grupo de comparación*, en este caso compuesto por las mujeres que no recibieron los servicios del

Programa Mujeres Empresarias. De ahí que el impacto del Programa (I) se define como la diferencia entre los resultados observados en el grupo de tratamiento (R) y los obtenidos en el mismo grupo de personas si no hubieran sido expuestas al tratamiento (y).

Impacto de la intervención P = R - Y

Con el propósito de que el *grupo de comparación* sea válido, el mismo tendrá las mismas características, en promedio, que el grupo de mujeres beneficiarias del Programa (*grupo de tratamiento*), con la única diferencia de que las unidades del grupo de comparación no se benefician del programa que se evalúa.

El análisis de las relaciones entre las variables dependientes (de toma de decisión y participación económica, incremento de los ingresos y generación de empleo) y la variable explicativa (el Programa), se basará en métodos estadísticos de regresión, el cual constituye una manera de representar la relación entre el valor de un indicador de resultado Y (variable dependiente) y una variable independiente que captura la asignación al grupo de tratamiento o grupo de comparación, mientras se mantienen constantes otras características.

8.4. Metodología de evaluación

Diferencias-en-diferencias

Se propone como metodología una evaluación de *diferencias-en-diferencias*, basada en dos cortes transversales o encuestas en diferentes momentos del tiempo, una al inicio del Programa y otra al finalizar. Este método usa dos variaciones: 1) La diferencia en el tiempo; 2) la diferencia entre los dos grupos. Para el calcular el efecto: 1) primero se debe encontrar el cambio en el tiempo del grupo tratado; 2) segundo el cambio del grupo no tratado; y 3) luego restar estos dos resultados.

En una regresión múltiple la diferencia-en-diferencias se ve en términos de interacción entre el grupo tratado y el período post-tratamiento:

$$Y_{it} = \alpha + \beta_1 T_i + \beta_2 post_t + \beta_3 T_i * post_t + \epsilon_{it},$$

Donde Y_{it} representa la variable de interés del individuo i en el periodo t , T_i es una variable dicotómica indicando si el individuo i recibió el programa o no, y $post_t$ es una dicotómica indicando el período posterior al Programa, β_3 representa el estimador de la diferencia-en-diferencias.

Emparejamiento estadístico

Este método se sustenta en el supuesto de tendencias comunes o de tendencias paralelas. Si el grupo de tratamiento tuviera una tendencia diferente al grupo de control en ausencia del Programa, dicho supuesto no se alcanzaría. Por lo que para reforzar el modelo diferencias-en-diferencias propuesto, se plantea utilizar un *método de emparejamiento estadístico*²², que permita identificar un grupo de mujeres empresarias de control, que sea similar al de las mujeres empresarias que percibe los servicios del Programa en todas las variables pre-tratamiento relevantes, incluyendo las tendencias pre-tratamiento de las variables de resultados. Se estimará en el año base y por cada mujer empresaria en el grupo de beneficiarias y de control la probabilidad condicional de participar mediante el siguiente modelo probabilístico:

$$P(T_{it}=1 | Z_{it}, Y_{itl}) = \Phi(\theta Z_{it} + \lambda Y_{itl})$$

En este caso Z es un vector de variables de control, Y_l es un vector de k lags de la variable de resultado, $(Y_{it-1}, \dots, Y_{it-k})$, y Φ es la estándar función acumulativa de distribución normal.

Después, se podrá utilizar un algoritmo de emparejamiento estadístico que permita identificar el grupo de control más similar posible con base a las probabilidades condicionales estimadas (o *propensity score*).

Para concluir el procedimiento, se deberá realizar nuevas estimaciones de los modelos 1 y 2, basado en las mujeres empresarias que recibieron los servicios del Programa y las del grupo de control identificadas por medio del proceso de emparejamiento.

8.5. Indicadores de impacto

La definición de indicadores para realizar los análisis que se requieren para la evaluación de impacto, fueron identificados y definidos en el el Anexo 8. mismos que guardan relación con los resultados propuestos en la *teoría de la intervención* elaborada para el rediseño del Programa, expuesta en el capítulo anterior y que se enmarca en el desarrollo económico y social de las mujeres con deseos de emprender o de desplegar su empresa; específicamente con:

- Incremento en la autonomía política (toma de decisiones)
- Incremento en la autonomía económica
- Incremento en los ingresos de las empresas lideradas por mujeres

²² Propuesto por Maffioli, Crespi y Tacsir (sf), para la evaluación del Programa de innovación y capital humano para la competitividad

- Incremento en el empleo generado por las empresas lideradas por mujeres (segregado por sexo)

8.6. Identificación de los grupos de tratamiento y control

Las mujeres empresarias del grupo son aquellas que recibirán los servicios contemplados por el Programa. El grupo de control o de comparación incluirá a las mujeres empresarias, contempladas en la base de datos, con posibilidades de participar en el Programa pero que no lograron esa participación. La información para conformar estos grupos, debe estar disponible en la línea de base.

8.7. Estrategia de muestreo

El tamaño de la muestra para el grupo de tratamiento y para el grupo de comparación es de 665. Para la estimación del tamaño de la muestra se establecieron como supuestos los siguientes:

- Potencia: 80% ($1-\beta$)
- Nivel de confianza: 95 % ($1-\alpha$)
- Desviación estandar: 1.00
- Mínimo efecto detectable: 0.15

9. ANEXOS

9.1. Anexo 1: Referencias bibliográficas utilizadas

1. Benavente, María Cristina y Guzmán, Flérida. 2013. CEPAL. El Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG) en México: Un avance para garantizar la autonomía de las mujeres. En: https://oig.cepal.org/sites/default/files/2012-829_matriz_de_analisis_espanol_web.pdf
2. Benavente, María Cristina; Guzmán, Virginia; Pavez, Paulina; y Valdez, Alejandra. 2012. CEPAL Matriz de análisis para la identificación de políticas justas de igualdad de género.
3. Benavente, María Cristina y Valdés Alejandra. 2014. CEPAL. Políticas públicas para la igualdad de género. Un aporte a la autonomía de las mujeres.
4. BID. ¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: políticas e instituciones sólidas para la transformación económica. 2014.
5. Catalá Pérez, Daniel. 11/02/2015. Las políticas públicas y su ciclo. En: <https://totaleval.wordpress.com/2015/02/11/las-politicas-publicas-y-su-ciclo/>
6. INAMU, UNFPA. Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género 2007-2017. Segunda edición. 2007.
7. INAMU. “Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, Ley Nº 7801”. San José, Costa Rica. 1998.
8. INAMU. Agenda de Mujeres para una Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género. 2004.
9. INAMU. El perfil de riesgo de la microempresa de mujeres. Una mirada a las mujeres desde su escenario cotidiano. Primera Edición. Colección Teorética No.3. 2003.
10. INAMU. Las brechas de género en Costa Rica. Colección Estadísticas de la desigualdad por género. 2011.
11. INAMU. PNUD. COMMCA. Género, integración y desarrollo. Documentos conceptuales. INAMU /PNUD/COMMCA. 2010.
12. INEC. Encuesta Continua de Empleo (ECE) segundo trimestre 2015. En <http://www.inec.go.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/reece-i-t-2017.pdf>
13. MEIC. “Documento Propuesta: Mujeres Empresarias”. 2. MEIC/DIGEPYME. Octubre 2014.
14. MEIC. “Ley de Fomento a la Pequeña y Mediana Empresa, Ley Nº 8262”. En: <http://reventazon.meic.go.cr/informacion/legislacion/pyme/8262.pdf>. San José, Costa Rica. 2002.
15. MEIC. “Ley Orgánica Ministerio de Economía, Industria y Comercio, Ley Nº 6054”. En: <http://reventazon.meic.go.cr/informacion/legislacion/meic/6054.pdf>. San José, Costa Rica. 1977.
16. MEIC. “Plan Estratégico Institucional 2015-2018”. En: <http://www.meic.go.cr/documentos/sr003mwsg/PEI%20MEIC%20r.pdf>. San José, Costa Rica. 2015
17. MEIC. “Política de Fomento al Emprendimiento en Costa Rica”. En: http://www.meic.go.cr/documentos/qqnn569w5/politica_fomento_al_emprendimiento.pdf. 2015.

18. MEIC. “Política Pública de Fomento a las PYME y al Emprendedurismo”. En: <http://www.meic.go.cr/documentos/2njhy4f89/politicapyme.pdf>. San José, Costa Rica. 2010.
19. MEIC. Ley Sistema de Banca para el Desarrollo. Ley N° 6834. En <http://reventazon.meic.go.cr/informacion/legislacion/pyme/8634.pdf>
20. MEIC. Reforma Integral de la Ley Sistema de Banca para el Desarrollo. En: https://www.imprentanacional.go.cr/pub/2014/11/27/ALCA72_27_11_2014.pdf.
21. MEIC. Reglamento a la Ley N° 9274, “Reforma Integral de la Ley N° 8634, Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo y Reforma de Otras Leyes”. En: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?para m1=NRTC&nValor1=1&nValor2=79061&nValor3=99822&strTipM=TC
22. MIDEPLAN. “Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018: Alberto Cañas Escalante”. En: <http://www.mideplan.go.cr/instrumentos/pnd>. San José, Costa Rica. 2015.
23. MIDEPLAN. Guía de Informes de Evaluación. Orientaciones para su elaboración: estructura y contenidos (MIDEPLAN, 2017).
24. MIDEPLAN. Guía de Teoría de Intervención. Orientaciones metodológicas para la evaluación. Costa Rica: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica / Área de Evaluación y Seguimiento, 2017.
25. Mintzberg, Henry. El Proceso Estratégico: conceptos, contextos y casos. 1993.
26. OIT. ONU Mujeres. PNUD. Combatiendo la desigualdad desde lo básico. Piso de protección social e igualdad de género. 2012.
27. ONU Mujeres. Transformar las economías para realizar los derechos. El progreso de las mujeres en el mundo. 2015-2016. USA. 2015.
28. Presidencia de la República, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Ministerio de Economía, Industria y Comercio. “Estrategia Nacional de Empleo”. Pág. 26. San José, Costa Rica. 2014.
29. Repetto Fabián. Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas. En: <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/material-didactico-curso-bogota-2011/6.-repetto-2010-jgm>
30. Winchester, Lucy. 2011. ILPES/CEPAL. La formulación e implementación de las políticas públicas en ALC.
31. Aedo, C. Manual Evaluación del impacto. Chile: CEPAL / GTZ, 2005.
32. Maffioli, A. Crespi, G. y Tacsir, E. Programa de innovación y capital humano para la competitividad. Costa Rica. Sf.
33. BID. Hoja de cálculo para cálculos de potencia : una herramienta para determinar el tamaño de la muestra. <https://www.iadb.org/es/temas/efectividad-en-el-desarrollo/evaluation-hub/disenar-una-evaluacion-de-impacto%2C17873.html>

Consulta en línea:

1. Proyecto Emprende: <http://www.emprende.inamu.go.cr/sobre-el-Proyecto-Emprende>

9.2. Anexo 2: Instrumentos metodológicos utilizados para recopilar la información

A. Entrevista semiestructurada a emprendedoras y empresarias participantes en Proyecto Piloto de Naranjo

Evaluación del Programa Mujeres Empresarias. MIDEPLAN/MEIC

Entrevista semiestructurada a emprendedoras y empresarias participantes en Proyectos Piloto de Naranjo

Datos de Referencia:

Nombre entrevistada: -----

Fecha: -----

Hora: -----

Preguntas Guía:

¿Cuánto tiempo tiene de desarrollar su actividad productiva? -----

¿Recibió capacitación en emprendedurismo antes de participar en el proceso de capacitación (Proyecto Piloto)?

SI ----- ¿De parte de quién (institución, organización u otra)? -----

NO -----

1. ¿Antes de participar en las actividades de sensibilización y capacitación se le informó que se desarrollaría un Programa para apoyar su idea de negocio o consolidar su actividad productiva con participación de diferentes instituciones del Estado? (Criterio de Participación).

SI ----- ¿Quién? -----

NO ----- Observación -----

2. ¿De qué manera las actividades que ha desarrollado el Programa le han ayudado a usted a resolver los problemas y las necesidades que afronta como emprendedora? (Criterio de eficacia).

Problemas resueltos:

Necesidades resueltas:

3. ¿Cómo aprecia usted la coordinación de las actividades del Programa entre las instituciones estatales que han participado en su desarrollo? (Criterio de eficacia).

Criterio: -----

¿Por qué tiene ese criterio?

4. ¿Cuál es el valor que usted le da a las actividades de sensibilización y de capacitación impartidas dentro de éste Programa a las emprendedoras de Naranjo? (Criterio de eficacia).

Valor: -----

¿Por qué le da ese valor?

5. ¿En qué medida la forma como se ha pensado este Programa y cómo se desarrolla, le ayudarían a usted a mantener resultados positivos a lo largo del tiempo en su actividad emprendedora cuando este concluya? (Criterio de Sostenibilidad).

Conceptos del Programa que apoyan mantenimiento del negocio:

Formas de operación del Programa que apoyan ese sostenimiento del negocio:

6. ¿Usted como favorecida de las actividades de sensibilización y capacitación del Programa cómo visualiza su calidad?

Excelente ----- Muy Buena----- Buena ----- Regular ----- Mala -----

(Criterio de Calidad).

¿Por qué?

7. ¿Podría identificar alguna huella o señal significativa de su participación en este proceso, en su actividad empresarial, su vida personal, o en la de su familia?
¿Por qué valora o piensa que esa huella ha sido significativa?

Su actividad empresarial:

¿Por qué ha sido significativa?

Su vida personal:

¿Por qué ha sido significativa?

Su familia:

¿Por qué ha sido significativa?

8. ¿Qué sugerencias o recomendaciones haría usted a las instituciones que impartieron la capacitación en emprendedurismo, y de la que usted se benefició?

Firma de la persona entrevistada -----

Número de cédula -----

Firma de la persona entrevistadora -----

B. Instrumento metodológico utilizado para realizar entrevistas a informantes clave

<p style="text-align: center;">Guía de preguntas para la Entrevista Semiestructurada a gestores, responsables del Programa, aliados internos y externos del Programa</p>

- **Criterio de Pertinencia:**
 - ¿Cuál fue la valoración que se hizo desde la institución para determinar la necesidad de implementar el Programa?
 - ¿En qué medida el diseño del Programa consideró el marco normativo y los planes estratégicos de la institución, así como el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018?
 - ¿Cuál era el objetivo que se pretendía alcanzar con el diseño del Programa?
 - ¿En qué medida, el diseño del Programa es pertinente para alcanzar los objetivos y resultados propuestos?
 - Respecto a otros programas similares: ¿cuáles es la diferenciación que tiene este Programa desde su diseño que permite darle una condición diferenciada a su población beneficiaria?

- **Criterio de participación:**
 - ¿Cuál fue la prioridad que le dio la institución al diseño e implementación del Programa?
 - ¿Qué recursos institucionales asignó la institución para el diseño e implementación del Programa?
 - ¿Cuál fue el criterio para definir aliados estratégicos del Programa?
 - ¿Cuál fue el grado de participación de otros actores involucrados en el diseño del Programa y cómo se les vinculó?

- **Criterio de eficacia:**
 - ¿En qué medida la implementación del Programa fue eficaz para lograr los objetivos, metas y resultados propuestos?
 - ¿Cuál fue el mecanismo de coordinación/gobernanza que se implementó en el desarrollo del Programa?
 - ¿Cuál es el grado de eficacia del Programa, respecto de su coordinación y articulación, tanto a nivel inter como intra-institucional?
 - ¿Cuál es la eficacia del Programa en la entrega de sus productos (sensibilización, capacitación)?
 - ¿Brinda el Programa una solución a la población beneficiaria para potenciar sus iniciativas empresariales y resolver la problemática que lo origina? ¿Por qué?

- **Criterio de eficiencia:**
 - ¿Se definieron criterios desde el diseño del Programa para determinar un uso eficiente de los recursos asignados? En caso afirmativo, ¿Cuáles son esos criterios?

- ¿Cuenta el Programa con indicadores que permita cuantificar la relación inversión-beneficio en su implementación?
 - ¿En qué medida el uso de los recursos para implementar el Programa, es eficiente para el logro de objetivos, metas y resultados establecidos?
- **Criterio de Sostenibilidad:**
- ¿En qué medida el diseño e implementación del Programa, favorecen su sostenibilidad?
 - ¿Qué recursos institucionales se han asignado para garantizar la continuidad del Programa?
 - ¿Qué recursos institucionales se tienen garantizados para el seguimiento de la población beneficiaria?
 - ¿Se tienen contemplados aportes público-público o público-privado en el desarrollo de servicios futuros que garanticen su sostenibilidad?
- **Criterio de Calidad:**
- ¿Cuál es la calidad percibida por los distintos actores del Programa, principalmente por las mujeres beneficiarias?
 - ¿Cómo se identifica el impacto del proceso del Programa en la población beneficiaria?
 - ¿Existen, y eventualmente cuáles son los indicadores que utiliza el Programa para determinar la calidad del producto ofrecido?
 - ¿Cómo se evalúan en las diferentes sesiones/etapas los alcances de los contenidos o de las asesorías brindadas a la población beneficiaria?
 - ¿Tiene definido el Programa criterios e indicadores para determinar un perfil de entrada y un perfil de salida de la población beneficiaria?

C. Instrumento metodológico utilizado para realizar los grupos focales con instituciones

Diseño metodológico de Grupo focal con actores institucionales

Fecha:	Martes 7 de noviembre 2017
Lugar:	Sala de Sesiones del BCIE.
Personas convocadas:	Se convocaron un total de 14 personas de 8 instituciones, distribuidas de la siguiente manera: a. Por el MEIC: Gabriela León Segura, Directora de la DIGEPYME; Rosa Monge Rojas, Jefe de CIDES; Edith Viales Araya, Profesional del CIDE Región Chorotega; Norman Gard Hudgson, Profesional del CIDE Región Caribe; Silvia Cordero Moreira, Profesional del CIDE Región Pacífico Central. b. Por el INA: José Antonio Li Piñar, Jefe de la Unidad PYME INA-SBD c. Por el INAMU: Shirley Gayle, Administradora del EMPRENDE d. Por el Sistema Banca para el Desarrollo (SBD): Miguel Aguiar e. Por el MICITT: David Bullón, Director de la Dirección de Innovación f. Por PROCOMER: Pedro Beirute, Gerente General. g. IMAS: Margarita Fernández h. MTSS: Andrés Romero de PRONAE; Olga Morera de PRONAMYPE; y Amparo Pacheco de DESAF.

2. Propósitos:

Objetivo General:	Generar información e insumos que permitan al equipo evaluador identificar, a partir de las experiencias de los actores internos y externos, elementos para la mejora del diseño, gestión y optimización del Programa Mujeres Empresarias, que contribuyan en la formulación de una propuesta de diseño y procesos estratégicos del mismo Programa.
Objetivos Específicos:	a) Identificar la importancia que los actores internos y externos consideran para la implementación de un Programa de Mujeres Empresarias. b) Identificar los elementos diferenciadores que debe considerar un Programa que atienda los procesos de empresariedad de las mujeres. c) Identificar los recursos institucionales disponibles que podrían integrar la oferta del Programa de Mujeres Empresarias. d) Identificar posibles riesgos que los actores internos y externos consideran podrían afectar el proceso de implementación del Programa Mujeres Empresarias.

3. Aspectos Metodológicos:

Metodología:	El grupo focal se desarrollará con un total de 14 participantes y un mínimo de 10. La sala del lugar tendrá un montaje en "U", de forma tal que facilite la interacción de los participantes. Se utilizará la herramienta del METAPLAN para el abordaje de las preguntas generadoras, las cuales atenderán a cada uno de los objetivos específicos.
---------------------	---

	<p>El tiempo estimado del grupo focal, será no mayor a 2 horas 30 minutos. En el abordaje de cada una de las preguntas se tendrá un tiempo estimado de 30 minutos, el cual se dividirá en un primer espacio de respuesta individual y un segundo espacio de ampliación, interacción y reflexión por los participantes.</p>
<p>Preguntas Generadoras:</p>	<p>Importancia que los actores internos y externos consideran para la implementación del Programa Mujeres Empresarias.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● <i>Desde la experiencia de su institución, ¿Por qué considera es importante la implementación de un Programa de Mujeres Empresarias? (Brinde dos factores)</i> <p>Elementos diferenciadores que debe considerar un Programa que atienda los procesos de empresariedad de las mujeres.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● <i>¿Cuáles son factores diferenciadores que considera relevantes en la implementación de un Programa para mujeres emprendedoras y empresarias? (Brinde 2 factores)</i> <p>Recursos institucionales disponibles que podrían integrar la oferta del Programa Mujeres Empresarias.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● <i>¿Cuáles son los aportes que desde la especialización de su institución podrían integrar la oferta del Programa Mujeres Empresarias?</i> <p>Riesgos que los actores internos y externos consideran podrían afectar el proceso de implementación del Programa Mujeres Empresarias.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● <i>En un proceso de consolidación del Programa Mujeres Empresarias, ¿Cuáles son posibles riesgos que pueden enfrentarse y que afecten la continuidad y sostenibilidad? (Brinde 2 factores)</i>

4. Agenda:

<p>Agenda del Grupo Focal</p>	<p>Hora</p>	<p>Actividad</p>	<p>Facilitadores</p>
	<p>9:00 a.m. – 9:10 a.m.</p>	<p>Recibimiento de los participantes</p>	<p>Equipo ICAP</p>
	<p>9:10 a.m. – 9:30 a.m.</p>	<p>Presentación del proceso y agenda del grupo focal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Ronny Muñoz, Coordinador Equipo Evaluador ● Luis Álvarez, Consultor.
	<p>9:30 a.m. – 10:00 a.m.</p>	<p>Abordaje 1era pregunta generadora</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Luis Álvarez, Consultor. ● Equipo Evaluador
	<p>10:00 a.m. – 10:30 a.m.</p>	<p>Coffee Break</p>	
	<p>10:30 a.m. – 11:00 a.m.</p>	<p>Abordaje 2da pregunta generadora</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Luis Álvarez, Consultor. ● Equipo Evaluador
	<p>Hora</p>	<p>Actividad</p>	<p>Facilitadores</p>

	11:00 a.m. – 11:30 a.m.	Abordaje 3era pregunta generadora	<ul style="list-style-type: none"> ● Luis Álvarez, Consultor. ● Equipo Evaluador
	11:30 a.m. – 12:00 m.d.	Abordaje 4ta pregunta generadora	<ul style="list-style-type: none"> ● Luis Álvarez, Consultor. ● Equipo Evaluador
	12:00 m.d.	Cierre del Grupo Focal	

5. Logística:

Materiales requeridos	<ul style="list-style-type: none"> - Pizarras METAPLAN - Papelógrafos, marcadores, tarjetas metaplan al menos 4 colores, y demás implementos de la valija metaplan. - Catering Service, con coffee break para 15 a 20 personas. - Montaje de la sala en U para 15 personas.
-----------------------	---

D. Instrumento metodológico utilizado para realizar grupos focales con beneficiarias

Diseño metodológico grupos focales con beneficiarias Proyecto Piloto del Programa Mujeres Empresarias

GUÍA TEMÁTICA

Grupos focales con mujeres emprendedoras beneficiarias del programa²³

Población que recibió la sensibilización y la capacitación (Dos Grupos Focales)

Pregunta/Temática

¿En qué medida el programa es pertinente respecto a la problemática y necesidades de la población a la que se dirige?

1. Correspondencia de objetivos del Programa con problemas y necesidades de las emprendedoras en nuestro país.
2. Expectativa de las emprendedoras sobre bienes servicios del Programa y su calidad en cuanto la atención de las necesidades prácticas de género individuales (generación de oportunidades de autoempleo y de ingresos; mejora en condiciones de vida, etc.).
3. Expectativa de las emprendedoras sobre servicios del Programa para la atención de necesidades estratégicas de género en tanto colectivo de mujeres (creación de una organización propia para hacer efectivos sus derechos al trabajo remunerado y otros; gestión de un servicio de guardería o de cuidado de adultos mayores; agencia de recursos varios para el desarrollo de sus negocios, etc.).

¿En qué medida la implementación del Programa es eficaz para lograr los objetivos, metas y resultados propuestos, así como para contribuir a resolver la problemática que lo origina?

4. Enfoque de género aplicado en el desarrollo de los procesos de sensibilización y capacitación (horarios, metodología, material didáctico, facilitación, tipo y condiciones de instalaciones, surgimiento/atención de necesidades de cuidado, etc.).
5. Resultados de la acción del Programa en sus emprendimientos: (mejora, deterioro o mantenimiento de condición del negocio/unidad productiva), nivel de desarrollo de sus productos (calidad, diseño, presentación-empaque, manipulación, etc.) y de su mercado de bienes y servicios (encadenamientos productivos, alianzas entre las mismas emprendedoras, con otras empresas, organizaciones o instituciones y con redes empresariales, etc.).

²³ Se tiene en cuenta la necesidad de que estos grupos focales aporten a la derivación de “conclusiones y recomendaciones viables y oportunas para el mejoramiento del Programa Mujeres Empresarias y que sirvan de base posteriormente, para la reformulación del diseño del Programa” (TdeR:22)

6. Resultados económicos como efecto (directo o indirecto) de los procesos de sensibilización y capacitación del Programa: cambio en posición económica y social de las emprendedoras (mayor acceso, uso y control de recursos productivos; aumento en ingresos económicos personales y familiares, mejora en condiciones de vida, etc.).
7. Efecto del Programa en la posición de las emprendedoras: liderazgo y empoderamiento individual (toma de decisiones personales y familiares) y en iniciativas colectivas (nivel comunitario, regional, nacional, u otro) de las emprendedoras. Propuesta y agencia colectiva a sus necesidades de género.
8. Recomendaciones de mejora para el Programa de Mujeres Empresarias de acuerdo a lo discutido en el Grupo Focal.

Población que recibió la sensibilización y plan de negocios (Un Grupo Focal).

Pregunta/Temática

¿En qué medida el programa es pertinente respecto a la problemática y necesidades de la población a la que se dirige?

1. Correspondencia de objetivos del Programa con problemas y necesidades de las emprendedoras en nuestro país.
2. Expectativa de las emprendedoras sobre el efecto del proceso de sensibilización en la mejora de su idea de negocio o de su emprendimiento.

¿En qué medida la implementación del Programa es eficaz para lograr los objetivos, metas y resultados propuestos, así como para contribuir a resolver la problemática que lo origina?

3. Opiniones de las emprendedoras sobre resultados de la sensibilización de género y de la capacitación en Plan de Negocio, en la mejora de sus habilidades y condiciones para emprender un negocio propio, o ampliar el potencial de desarrollo de un emprendimiento en marcha.
4. Enfoque de género aplicado en el desarrollo del proceso de sensibilización (horarios, metodología, material didáctico, facilitación, tipo y condiciones de instalaciones, surgimiento/atención de necesidades de cuidado, etc.).
5. Recomendaciones de mejora para el Programa de Mujeres Empresarias de acuerdo a lo discutido en el Grupo Focal.

E. Instrumento metodológico utilizado para realizar Taller de construcción de la teoría de intervención

Evaluación Programa Mujeres Empresarias.
Taller para la construcción de la teoría de intervención.
MIDEPLAN, 27 de setiembre de 2017.

Antecedentes

El Programa Mujeres Empresarias está dirigido a mujeres con una idea de negocio viable que requiere ser desarrollada para su puesta en marcha, o bien beneficiarias que lideran una empresa con más de un año de funcionamiento, que tengan potencial emprendedor y necesitan fortalecer el crecimiento y consolidación de su modelo de negocio con expansión nacional e internacional. Para su evaluación se considera lo relacionado con su diseño y sus procesos de coordinación y articulación intra e interinstitucional, y de sus dos principales componentes (sensibilización y capacitación).

En este marco de referencia, el proceso evolutivo contempla como un objetivo específico, la descripción de la Teoría de la Intervención del Mujeres Empresarias actual, incluyendo su representación gráfica (insumos, actividades, productos, efectos e impactos). Para tal efecto, se define la teoría de la intervención (TI), como la articulación lógica sobre la manera esperada en que los recursos asignados a la intervención permiten desarrollar actividades que tendrán determinados productos, los cuales, a su vez, generarán cambios (resultados/beneficios) de corto, mediano y largo plazo sobre la sociedad. (MIDEPLAN, 2017²⁴).

Para lograr este objetivo el plan de trabajo contempló realizar un taller participativo, mediante el cual se obtengan elementos sustantivos para la construcción expost de la teoría de la intervención actual del Programa Mujeres Empresarias.

Participantes

Funcionarios la Dirección General de Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME) del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y del equipo de evaluación.

Objetivo del Taller

Brindar insumos para la construcción de la teoría de la intervención del Programa Mujeres Empresarias.

²⁴ MIDEPLAN. Guía de Teoría de Intervención. Orientaciones metodológicas para la evaluación. Costa Rica: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica / Área de Evaluación y Seguimiento, 2017.

Metodología

La construcción de la teoría de la intervención del Programa Mujeres Empresarias, incorporada en el plan de trabajo contempla la realización de un taller, con la participación de los encargados del en el MEIC y de MIDEPLAN. Para el cual se contempló como principal referencia la utilización la “Guía de Teoría de intervención” de MIDEPLAN (2017). Con el apoyo de la herramienta del METAPLAN, el taller permitirá insumos para la construcción de un modelo validado de la TI, el cual incluirá también un texto explicativo. En consonancia con los cuatro elementos de la TI, se describen a continuación cuatro momentos del Taller.

1. Definición de los objetivos de la intervención. (20 minutos).

Identificado el objetivo del Programa Mujeres Empresarias, de analizará su pertinencia con relación el problema central que afectaba a las mujeres empresarias, sus causas y sus efectos.

2. Descripción del contexto de la intervención (30 minutos).

Aquí se contempla su evolución histórica, marco normativo, ámbito sectorial, institucional y organizativo en el que se ejecuta, caracterización de la población beneficiaria y los factores externos que influyen en los resultados. También los rasgos y características temáticas y otras intervenciones que se complementan o traslapan en sus objetivos y la atención de la problemática.

Se definirá el proceso de la intervención incluyendo el rol de los Actores claves que intervienen.

3. Definición de la lógica causal de la intervención (120 minutos)

Basado en la lógica de la cadena de resultados, se establecerá la secuencia lógica entre los insumos – productos – efectos – impactos.

4. Validación de la teoría de la intervención (20 minutos)

En esta etapa se definirán los avances logrados en el taller y las recomendaciones para fortalecer la redacción de la TI.

Programa del taller

Horario	Actividad	Responsable (*)
08:30-08:50	Lectura de la guía y explicación metodológica	Ronny Muñoz, Facilitador
08:50-09:10	Definición de los objetivos de la intervención. (20 minutos)	MEIC, MIDEPLAN, Mabelle Figueroa y Luis Álvarez
09:10-09:50	Descripción del contexto de la intervención (40 minutos)	MEIC, MIDEPLAN, Mabelle Figueroa y Luis Álvarez
09:50-11:50	Definición de la lógica causal de la intervención (120 minutos)	MEIC, MIDEPLAN, Mabelle Figueroa y Luis Álvarez
11:50-12:20	Validación de la teoría de la intervención (30 minutos)	MEIC, MIDEPLAN, Mabelle Figueroa y Luis Álvarez
12:20-12:30	Cierre del taller	Ronny Muñoz, Facilitador

Insumos para el taller

1. Documentos relacionados con el diseño y funcionamiento del Programa Mujeres Empresarias.
2. Guía del taller
3. Grabadora
4. Pizarra y Kit para trabajar el Metaplan

Refrigerio

9.3. Anexo 3: Actores y nombre de las personas consultadas.

Cuadro 3.4.2.: Actores institucionales y nombre de las personas consultadas

Nombre		Institución / Posición
1	Marcia Montes	Viceministra Economía, Industria y Comercio, MEIC
2	Gabriela León Segura	Directora DIGEPYME, MEIC
3	Esteban Villalobos	Jefe del Departamento de Emprendimiento del MEIC
4	Yesenia González	Encargada de la implementación del Programa de Mujeres Empresarias, MEIC
5	Norman Gard Hudgson	Profesional del CIDE Región Caribe
6	Silvia Cordero Moreira	Profesional del CIDE Región Pacífico Central
7	Yolanda Delgado	Directora Técnica, INAMU
8	Ana Victoria Naranjo	Coordinadora para la Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género, INAMU.
9	Shirley Gayle,	Encargada del Programa Emprende, INAMU.
10	Lauren Palma	Responsable de FOMUJER, INAMU
11	Adriana Aguilar	Funcionaria Unidad PYME, INA
12	Laura Suárez	Funcionaria Unidad PYME, INA
13	Carmen Gutiérrez	Funcionaria Unidad PYME, INA
14	Heinz Mc Carthy Watson	Funcionario Unidad PYME, INA
15	Marcela Monge	Funcionaria de la Dirección de Innovación, MICITT
16	Marco Piedra Solano	Funcionario de la Dirección de Innovación, MICITT
17	Jeannette Fonseca Salazar	Funcionaria SBD
18	Carolina Barquero Mora	Funcionaria FIDEIMAS

Fuente: Elaboración propia. Con base en la información de campo.

Lista emprendedoras y empresarias entrevistadas Proyecto Piloto Naranja		
N°	Nombre	Actividad
1	Alfaro Arguedas Xinia	Textil
2	Arrieta Arrieta Gabriela Ma.	Textil
3	Arroyo Hernández Kattia	Maquiladora de ropa
4	Arroyo Ugalde Kattia	Textil confección
5	Chacón González Daylin	Artesanía
6	Cubero Acosta Emilia Ma.	Costura y manualidades
7	González Muñoz Zulay	Artesanía y textil
8	Guzmán Parra Doris	Estilista
9	Lobo Campos Jeannette	Costura
10	López Alpizar Ligia	Artesanía
11	Loria Garro Marlene	Encurtidos
12	Mora Rodríguez Milagro	Bordado máquina
13	Morris Lynott Guiselle	Artesanía
14	Navarro Valverde Blanca	Artesana
15	Perez González Flor de Ma.	Confección de calzado
16	Piedra Madrigal Marlen	Servicios (eventos especiales)
17	Ramírez López Ma. José	Servicios
18	Ramírez Quesada Olga Patricia.	Alimentos (Chocolates y queques)
19	Reyes Marín Ana Yancy	Estilista
20	Rocha Umaña Guiselle	Bisutería artesanal
21	Rojas Arrieta Ma. Mercedes	Agroindustria
22	Rojas Salas Ana Ruth	Industria café
23	Soto Chavez Silvia	comercio
24	Torres Lefebre Patricia	Textil
25	Varela Piedra Ma. Del Carmen	Textil

Lista emprendedoras y empresarias entrevistadas Proyecto Piloto Naranja		
N°	Nombre	Actividad
26	Vargas Angulo Milagro	Artesana
27	Vásquez Molina Ana Mercedes	Comercio
28	Villegas S. Summer	Comercio de bisutería
29	Zamora Arrieta Eida	Textil (Confección)

Fuente: Elaboración propia. Con base en la información de campo.

9.4. Anexo 4: Sistematización de la información del Proyecto Piloto Naranjo

Resultado de encuestas y grupos focales llevados a cabo con emprendedoras del Cantón de Naranjo, participantes en el Proyecto Piloto del Programa Mujeres Empresarias.

Introducción:

Entre el 25 de setiembre y el 4 de octubre del año en curso, se llevaron a cabo 29 entrevistas y dos grupos focales con emprendedoras beneficiarias del Programa Mujeres Empresarias, en el marco de un Proyecto Piloto desarrollado en el cantón de Naranjo, Provincia de Alajuela, entre 2015 y 2016.

La organización de este proceso tuvo el objetivo de consultar a las emprendedoras su opinión sobre los procesos de sensibilización de género y capacitación empresarial en los que participaron durante ese periodo, en el contexto de la evaluación del diseño del Programa Mujeres Empresarias, liderado por el MEIC, y sometido a valoración por voluntad del MEIC y del MIDEPLAN.

La opinión de las emprendedoras, en calidad de población objetivo de este programa, cobra relevancia porque puede aportar información valiosa sobre la problemática que se pretende abordar desde este Programa y a la vez ofrecer recomendaciones útiles en materia de emprendimiento a las instituciones que deban involucrarse en la implementación del Programa en el país. La consulta se realiza con base en dos instrumentos: entrevista guiada semiestructurada que incluyó ocho preguntas, basadas a su vez en las 7 preguntas de evaluación contenidas en los términos de referencia de la consultoría. Los grupos focales fueron abordados por medio de dos preguntas generadoras de discusión de las participantes combinadas con un juego de roles, y realizados en dos jornadas de cuatro horas cada uno.

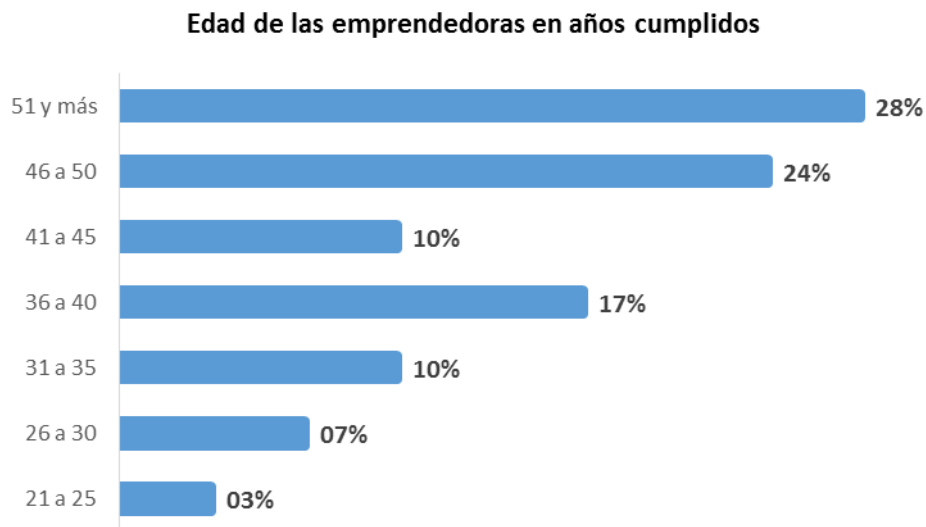
Desde el punto de vista metodológico la opinión de las entrevistadas se asume con carácter de percepciones, de igual manera la información recabada en los grupos focales. Es decir no se interpreta como información evaluativa porque no se contó con una línea de base al iniciar la capacitación empresarial ni tampoco la sensibilización de género, que pueda ser fuente de comparación con dichas opiniones.

Los resultados de este proceso se presentan de seguido.

Descripción general de las emprendedoras consultadas.

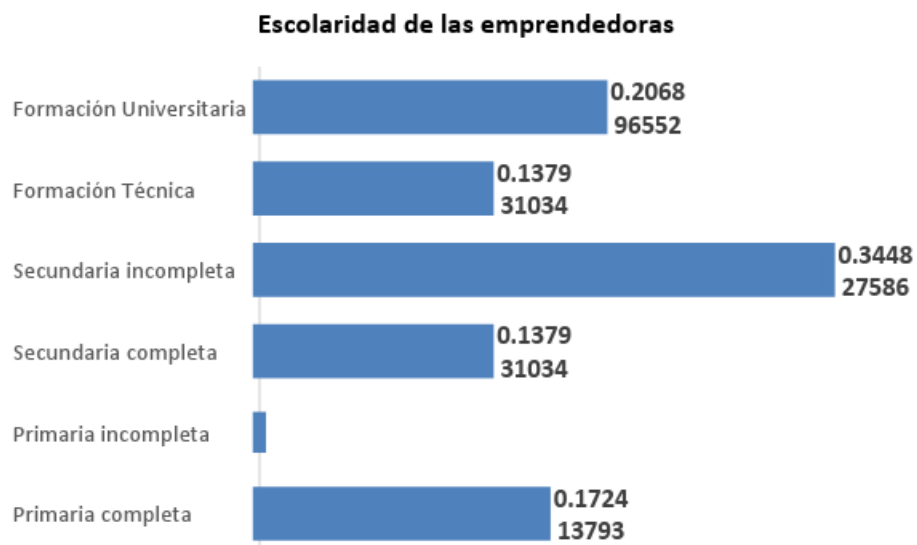
La fuente de información de referencia sobre la población emprendedora capacitada es el MEIC; otra información como la antigüedad de la actividad productiva fue solicitada directamente a las entrevistadas. La información condensada sobre las preguntas de evaluación se organiza en la misma secuencia en que se han propuesto en los términos de

referencia de la consultoría para guiar la evaluación del diseño del Programa Mujeres Empresarias.



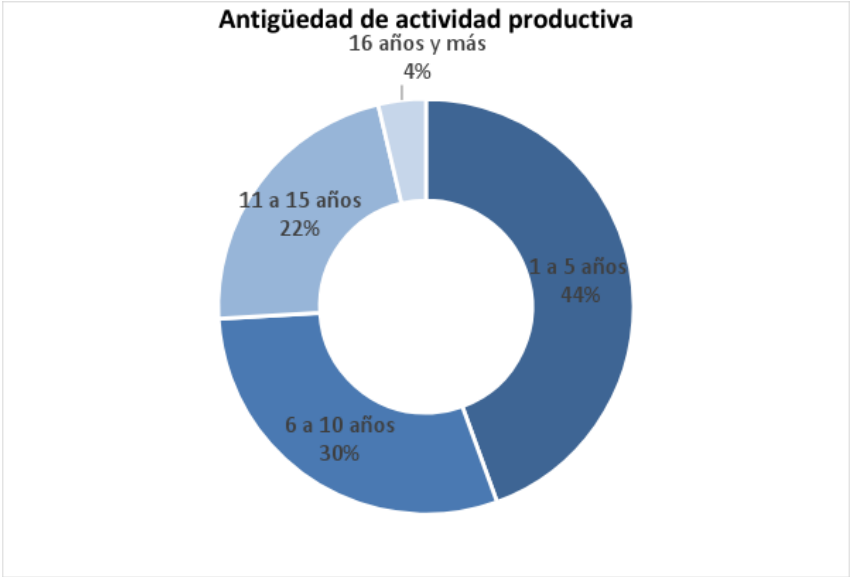
Fuente: Base de Datos. MEIC.

Como se aprecia, la mayor concentración (52%) está en el rango de mayor edad de las emprendedoras, es decir entre 46 y más de cincuenta y un años, de lo que podría concluirse que es población que ha tenido pocas opciones de recibir este tipo de capacitación; una segunda concentración importante se ubica en el grupo de edad entre 36 y 40 años.



Fuente: Base de Datos. MEIC.

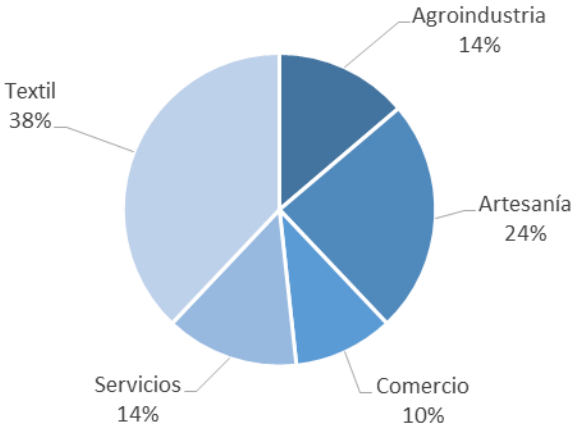
De este gráfico destaca la presencia de un 35% de emprendedoras con formación técnica o universitaria, dato que correlacionado con la edad de las emprendedoras, permite establecer que el grupo tiene un grado relativamente alto de escolaridad, considerando que el 52% de las emprendedoras supera los 46 años y que se trata de población semi rural donde las oportunidades de estudio probablemente han sido limitadas.



Fuente: Base de Datos. MEIC.

Según se aprecia, las actividades productivas en que basan los emprendimientos son en el 44% de los casos de muy reciente data, entre uno y cinco años, mientras que en un 22% la desarrolla desde hace más de 10 años. De este grupo puede pensarse que tiene trayectoria como trabajadoras por cuenta propia, no necesariamente con visión empresarial, puesto que se encuentran en un nivel similar al resto del grupo, con emprendimientos que calificables en un nivel de subsistencia. Esta referencia se amplía más adelante.

Clasificación del emprendimiento por rama de actividad



Fuente: Base de Datos. MEIC.

Según se observa en el gráfico predominan los emprendimientos dedicados a la rama textil, la mayoría abocadas a la confección de ropa de vestir. Le siguen las artesanías de muy diferente tipo.

A partir de los datos consignados en los cuadros anteriores se concluye que el grupo estudiado es diverso en cuanto a los factores expuestos de edad, escolaridad de las emprendedoras; antigüedad del desarrollo de su actividad y su ubicación por sectores. Esta referencia pone de relieve el carácter particular o propio de las emprendedoras y también del grupo, más allá de las características que pudieran homologar a las personas o a sus actividades económicas.

Síntesis de las respuestas a las preguntas de evaluación del diseño del Programa Mujeres Empresarias.

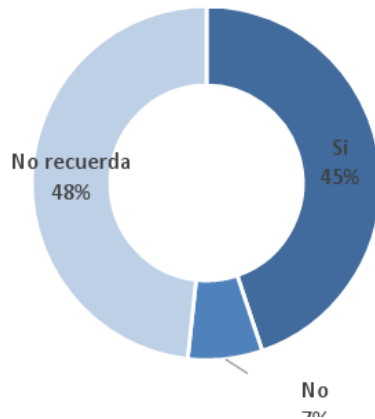
Las siete preguntas de evaluación se tradujeron a versiones más comprensibles para las emprendedoras, con el fin de conseguir respuestas claras y lo más ampliamente posibles, indistintamente de su nivel de escolaridad. En adelante se presentará la pregunta de evaluación destacada en negrita y debajo la pregunta correspondiente traducida.

Pregunta de evaluación 1. ¿Cuál fue el grado de participación de los actores involucrados en el diseño del Programa ?

¿Antes de participar en las actividades de sensibilización y capacitación se le informó que se desarrollaría un Programa para apoyar su idea de negocio o consolidar su actividad productiva con participación de diferentes instituciones del Estado?

Considerando que no hubo consulta a emprendedoras del país para alimentar el diagnóstico y la propuesta de diseño del Programa Mujeres Empresarias, se decidió preguntar a las emprendedoras de Naranjo si –al menos- tuvieron información previa del Programa (antes de iniciar el proceso de capacitación/sensibilización), tomando en cuenta la importancia de que las participantes tuvieran criterio informado al involucrarse en el proceso. Los resultados se presentan en los siguientes gráficos.

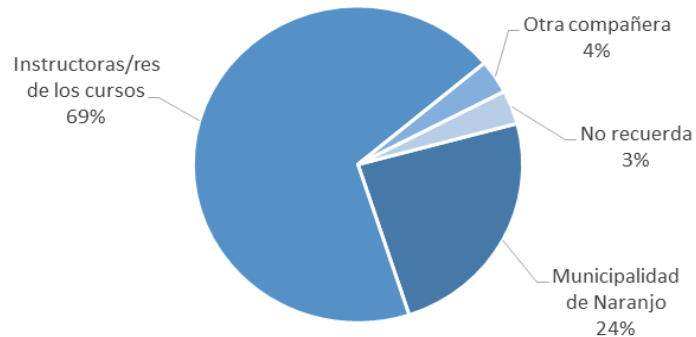
**¿Se le informó que el Programa Mujeres Empresarias
contaría con participación de varias instituciones del
Estado?**



Fuente: Base de datos MEIC.

La opinión se dividió prácticamente por mitades entre quienes dijeron no recordar si se les informó y las personas que afirmaron haber sido participadas al respecto.

¿Quién le informó?



Fuente: Base de datos MEIC

Según lo muestran los dos gráficos anteriores, la principal fuente de información sobre el Programa fueron las personas instructoras, quienes lo hicieron al inicio de los cursos. También destaca el apoyo de la Unidad de Gestión Social de la Municipalidad de Naranjo quien, de acuerdo a opinión de las emprendedoras, hizo el reclutamiento de asistentes a los cursos, facilitó los lugares donde se les capacitó, y en general prestó la contribución indispensable para que las emprendedoras participaran en las mejores condiciones posibles.

Pregunta 2 de Evaluación: ¿En qué medida el Programa es pertinente para alcanzar los objetivos y resultados propuestos?

¿De qué manera las actividades que ha desarrollado el Programa le han ayudado a usted a resolver los problemas y las necesidades que afronta como emprendedora?

Síntesis de áreas de riesgo de la actividad empresarial de las mujeres y soluciones visualizadas por las emprendedoras

Área de riesgo 1. Formación y capacitación

Esta área de necesidades la expresan como limitantes para la gestación y organización del emprendimiento y en general como falta de competencias empresariales en gestión y controles del negocio. Dichos déficits les generan poca confianza en sí mismas y en lo que producen. De acuerdo a sus percepciones sobre los beneficios recibidos en la capacitación y sensibilización se encuentran en mejores condiciones para hacer frente a estas limitantes.

Área de riesgo 2. Tecnología

En general se aprecia un desbalance en el uso de tecnología entre las emprendedoras según la actividad productiva a que se aboquen. Por ejemplo, el contraste entre costureras y artesanas, o entre productoras de alimentos y estilistas. Las primeras dicen tener máquinas diversas que facilitan su producción mientras las artesanas carecen de herramientas que faciliten su trabajo. Las que producen alimentos, hacen uso de lo que disponen en la cocina de su casa, mientras que las estilistas deben contar con un equipamiento -al menos básico- para poder brindar su servicio. Es muy probable que tal condición les genere baja productividad y escasos rendimientos del negocio, en contraste con la necesidad apremiante de aumentar ingresos propios.

Área de riesgo 3. Asistencia técnica

Según percepciones de las entrevistadas, su proceso de capacitación requiere complementarse, profundizando algunos temas y con seguimiento al negocio para consolidarlo. Y aunque no lo expresen con ese término, se entiende que el acompañamiento solicitado implicaría asistencia técnica en calidad, diseño, organización de la producción y otros aspectos para una mejora sustantiva. Partiendo de que el desarrollo de sus habilidades duras y blandas necesita fortalecerse, la asistencia técnica podría tener un impacto significativo en sus emprendimientos.

Área de riesgo 4. Propiedad.

En términos de propiedad de máquinas, equipos, herramientas, mobiliario y otros, hay una gran diversidad de situaciones, asociadas principalmente al nivel de ingreso familiar de que disponen las emprendedoras. Da la impresión que las que son jefas de familia con un solo ingreso, disponen de menos activos que las emparejadas o con hijos en capacidad de aportar ingresos económicos al hogar. En cuanto a propiedades inmuebles, como tierra u otros que puedan disponerse para el emprendimiento, predomina la de uso familiar (donde se asienta la vivienda) casi sin distingo de nivel social o económico de las emprendedoras.

Área de riesgo 5. Crédito

La descapitalización de las emprendedoras limita sus posibilidades reales de ampliar la capacidad instalada del negocio, en cuanto a producir más y en mejores condiciones, así permitir una mejor calidad, entre otros factores que pueden fortalecer el emprendimiento. El tema de falta de avales y garantías aparece -como era de esperar- lo mismo que la baja capacidad de endeudamiento y las pocas oportunidades de acceso a la banca de desarrollo estatal que tienen. Aun la banca que se promueve para las mujeres parece estar lejana a sus posibilidades reales. A estas circunstancias se suma la poca información que manejan - y probablemente sus familias- sobre fuentes alternativas de financiamiento, requisitos, tramitología, etc. También llama la atención de la poca experiencia de bancarización que muestran las entrevistadas.

Área de riesgo 6. Productividad

La producción de la mayor parte de emprendedoras parece ser de baja a muy baja con pocas acepciones, lo cual podría explicarse -entre otras variables- por factores relativos al nivel de aprovechamiento que logran de los factores de producción empleados en cada negocio. Uno de ellos el trabajo aportado por las emprendedoras, que aunque pueda ser de muchas horas no lo realizan en condiciones idóneas.

Área de riesgo 7. Comunicación y comercialización

Tener a disposición medios eficaces de comunicación facilita la comercialización de los productos o servicios y en general la conectividad de los emprendimientos. La pequeña clientela vecinal cautiva que caracterizó su mercado, parece quedarse atrás; saben que hay mercado que no han explorado en sus gustos y preferencias y por tanto tienen clientela potencial esperándoles. Reconocen nichos de mercado y se intenta llegar a ellos pero todavía no dominan las tecnologías de comunicación. Por ejemplo, el 100% de las entrevistadas disponen de teléfono móvil y un 34% cuenta con correo electrónico. Los hijos/as de la mayoría les están transfiriendo conocimientos y herramientas en tecnologías de comunicación, pero no todas las familias disponen de una computadora para conectarse con la clientela, proveedores/as, etc. o para preparar “caseramente” la publicidad que necesitan.

Área de riesgo 8. Reproducción de la fuerza de trabajo

En el grupo estudiado la reproducción de la fuerza de trabajo, como función social, presenta una marcada división sexual del trabajo con muy pocas excepciones a la regla, basada en una distribución tradicional de roles del hogar. De ahí que el tiempo sea el recurso más elástico del que deben disponer las emprendedoras. Por ese motivo algunas -si pudieran- dejarían la casa como centro de producción y/o de venta para enfocarse más en su trabajo productivo. Sin embargo, ninguna entrevistada, siquiera las que aspiran a formalizar su negocio, externaron interés en cotizar a la seguridad social y menos en llegar a consolidar el derecho a una pensión por vejez o invalidez. Se presume que en su mayoría son aseguradas indirectas.

Área de riesgo 9. Tareas Reproductivas en la familia:

Aun teniendo la decisión de hacer mayores esfuerzos para mejorar sus emprendimientos, las mujeres siguen encontrando ventajas de “realizar su segundo trabajo” en el seno del hogar, aunque esto les sobrecargue de responsabilidades; probablemente es que, a pesar de la conciencia adquirida en el proceso de capacitación/sensibilización, siguen mirándose como principales responsables de las tareas reproductivas y del cuidado en la familia. En paralelo muestran una grave dificultad para separar la atención de las necesidades familiares y las del negocio, desde el punto de vista del uso de los recursos económicos y de tiempo.

Área de riesgo 10. Relaciones de poder en la familia y entre géneros:

Las relaciones entre emprendedoras y los hombres de su familia suelen estar mediadas por el poder y el control, ya sea del dinero, de su tiempo, de decisiones acerca de su vida, sus cuerpos, su negocio y demás asuntos importantes para su autonomía. Sin embargo llama la atención que habiéndose registrado pocos casos de violencia doméstica durante el proceso de capacitación y sensibilización, la mayoría de las entrevistadas dijeron sentirse empoderadas respecto a este tema. Da la impresión de que este no salió en su momento como problema muy recurrente en la familia de las entrevistadas, porque es un tema difícil de aceptar y más de enfrentar.

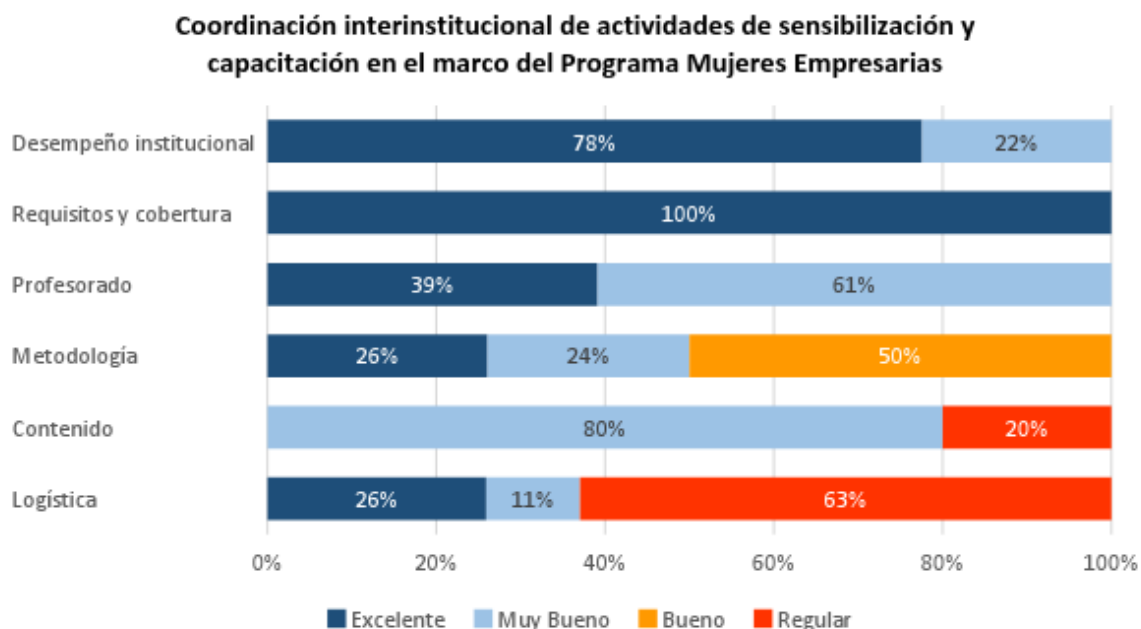
Área de riesgo 11. Participación en la toma de decisiones

Este apartado reconoce a las emprendedoras como actoras de sus procesos, conocedoras de los campos en que se desempeñan, y rescata la importancia de su aporte como mujeres a la familia, la comunidad y a la sociedad en su conjunto. Se hace la salvedad que este apartado no recoge percepciones de las mujeres al respecto porque no fueron consultadas previo, durante o después de la formulación del Programa Mujeres Empresarias. Por tanto las observaciones son de la consultora a cargo de las entrevistas.

Pregunta 3 de evaluación. ¿Cuál es la eficacia del programa, respecto a su coordinación y articulación?

¿Cómo aprecia usted la coordinación de las actividades del Programa entre las instituciones estatales que han participado en su desarrollo? ¿Por qué tiene ese criterio?

¿Cuál es el grado de eficacia del Programa, respecto de su coordinación y articulación, tanto a nivel inter como intra institucional?



De los seis factores evaluados, “Requisitos y cobertura”, alcanza una valoración alta justificada en que “el Programa capacitó a mujeres no jóvenes, sin que la edad fuera un problema para capacitarse; no tuvieron que hacer trámites complicados en el INA y los cursos fueron gratuitos”.

El “Desempeño institucional” tuvo puntuación alta, de excelente a muy bueno, justificada en el hecho de que hubo una coordinación interinstitucional entre el INA, el INAMU y el MEIC, complementaria y sincronizada muy bien; indicándose además que “el INA tiene muy buena experiencia en lo que hace, y que el INAMU logró cambios extremos en mujeres que enfrentaban violencia doméstica”.

Por su parte la logística fue uno de los factores calificado bajo, siendo las condiciones ruidosas del local donde se les capacitó, el aspecto que más influyó en esa valoración.

Pregunta 4 de evaluación: ¿Cuál es la eficacia del Programa en la entrega de sus productos (sensibilización y capacitación)?

¿Usted como favorecida de las actividades de sensibilización y capacitación del Programa cómo visualiza su calidad? Excelente, Muy Buena, Buena, Regular, Mala ¿Por qué?

**Opinión sobre las actividades de sensibilización*
(Cumplimiento de objetivos)**

Calificación y Justificación de la Respuesta	% Respuestas
Excelente	79
Me enseñó herramientas para valorarme a mí misma	3
Me ayudó a vencer miedos a expresarse, a arriesgar. Me ayudó a aumentar mi autoestima en cuanto a creer más en mi negocio y mis posibilidades de aumentar ventas	17
Aprendió a darle valor (estima) a mi trabajo y a mi producto; a valorarme como persona y como emprendedora; a reconocer mis habilidades como mujer para explotarlas. Le dio más confianza; le transmitieron que ella podía desarrollar su negocio	21
Su fortalecimiento en emprendimiento le ayudó a ser mejor líder comunal.	3
Me ayudó a participar más en la toma de decisiones en la familia, a que me tomen más en cuenta	7
Ajustaron los cursos a las necesidades de las mujeres (emprendedoras). Fue eficaz porque logró llegar a mujeres con alta y baja escolaridad. Ajustaron las clases a las necesidades de las mujeres; lenguaje usado sencillo y fácil de comprender; temas se trataron mediante juegos promoviendo la participación de todas (compañeras). Pudieron formular sus preguntas y tuvieron respuestas claras.	21
Los temas del INAMU fueron muy novedosos (en materia de sensibilización de género).	7
Muy bueno	21
Aprendió que la sociedad no valora el trabajo de las mujeres, ni en la casa ni afuera.	3
Reforzó la importancia de distribuir el trabajo doméstico en forma colaborativa (en la familia).	3
Le ayudó, no solo a salir adelante, sino también a crecer (como persona). La enriqueció como persona y en el desarrollo de su negocio.	7
Le abrieron las miras sobre su negocio y sobre ella como persona (hacer algo y ser alguien). Tiene mejores condiciones para seguir adelante como persona y con su negocio	7

**Valoración de actividades de capacitación*
(Cumplimiento de objetivos)**

Calificación y Justificación de la Respuesta	% Respuestas
Excelente	8
La enseñaron a empoderarse de su producto (sentir orgullo). Aprendió cómo organizar y administrar su actividad productiva.	4
Instructores lograron transmitir lo necesario para aprender sobre emprendedurismo.	2
Llevó el curso (lo aprendido) a la casa y logró motivar a la familia (esposo e hijos) a organizarse para apoyarla.	2
Muy bueno	92
Las instituciones ajustaron los cursos a las necesidades de las mujeres (emprendedoras). Capacitación fue eficaz porque logró llegar a mujeres con alta y baja escolaridad. El lenguaje usado fue sencillo y fácil de comprender; los temas se trataron mediante juegos promoviendo la participación de todas (compañeras). Pudieron formular sus preguntas y tuvieron respuestas claras.	12
Aprendió a enfocar su negocio; con lo aprendido replanteó su negocio y amplió su mercado. Comprendió claramente la necesidad de enfocarse y abrió un local (exhibición y venta).	7
Aprendió a proyectar el negocio (hizo inversión) Ejemplo: compró equipo industrial.	11
Aprendió sobre necesidades de la clientela respecto a confort, variedad y calidad (cliente satisfecho es el mejor medio para promocionar el producto) y a cuidar la clientela. La capacitación fue idónea para afianzar su mercado: ofrecer tallas Small, Mediano y Grande, y ropa Talla Grande).	11
Usar Facebook y WhatsApp le ayudó mucho a recuperar clientela y a ganar nueva clientela. Resultó estratégico para hacer publicidad.	14
Con capacitación en innovación mejoró su producto y aumentó ingresos. Pudo crear productos nuevos.	6
Aprendió a llevar las finanzas (ingresos y gastos) y a llevar control del dinero.	7

Pregunta 5 de evaluación: ¿En qué medida el diseño e implementación del Programa , favorecen su sostenibilidad?

¿En qué medida la forma como se ha pensado este Programa (conceptos enseñados y aprendidos) y cómo se desarrolla, le ayudarían a usted a mantener resultados positivos a lo largo del tiempo en su actividad emprendedora, cuando este concluya?

**Conceptos impartidos en el Programa Mujeres Empresarias
Que apoyan la sostenibilidad del emprendimiento**

Conceptos Impartidos	% Respuesta
Valores Compartidos	5
<ul style="list-style-type: none"> – Honradez, responsabilidad, buen trato, puntualidad y organización. Forman la visión y misión de un negocio. “Hablan de uno como empresaria”. – Autoestima como valor propio. 	5
Planeamiento de la Estrategia del Negocio	4
– Relacionar objetivos y metas del negocio (ayuda a proyectarse)	1
– Usar concepto de empresa (no de microempresa porque minimiza el negocio)/crearse empresaria.	3
Administración del Negocio	17
– Manejarse con un presupuesto	5
– Llevar registros del negocio	5
– Ahorrar para invertir	4
– Ciclo del negocio	3
Formalización	4
– Permisos y seguros para funcionar	4
Organización del Negocio	26
– Compras, proveedores, colaboradores	5
– Costeo	9
– Salario (de la emprendedora) como parte de los costos	8
– Punto de equilibrio	4
Producto	5
– Producto o servicio personalizado	4
– Mantener calidad	1
Mercadeo	40
– Estrategia de mercadeo	14
– Publicidad (mostrar el producto)	15

– Uso de la Internet (buena cobertura y bajo costo)	4
– Identidad del producto/direccionarlo	5
– Satisfacción del cliente	1
– Análisis de precios (Intercambio de información y “tips” para los negocios)	1
Total opiniones	100

Llama la atención la consistencia de esta valoración respecto a opiniones expresadas en la Pregunta 2, donde dicen haber resuelto problemas y necesidades como emprendedoras gracias a conocimientos y herramientas adquiridos en esos tres temas, los que les enseñaron a organizarse y a administrar su emprendimiento con resultados positivos en el mercadeo de los productos.

**Formas de operación del Programa Mujeres Empresarias
Que apoyan la sostenibilidad del emprendimiento**

Formas de Operación	% Respuesta
Gestión responsable	4
– Procesos llevados a cabo con responsabilidad.	4
Método de enseñanza	36
– Promueve discusión	4
– Aprendizaje de los aportes de otras personas	12
– Trabajos prácticos como parte del aprendizaje	15
– Uso de apoyo audiovisual	4
Contenido	28
– Resuelve como aprender a manejar lo más importante de un negocio	4
– Temas suficientes y motivadores	8
– Temas integrados/relacionados entre sí	4
– Tópicos asimilables	12
Material Didáctico	15
– De muy buena calidad	15

Profesorado	15
– Excelente recurso humano a cargo de la capacitación	15
Total opiniones	100

Sobre la manera como operó el Programa en esta fase de pilotaje, resaltan que el método de enseñanza, el contenido y el material didáctico junto con el profesorado, en ese orden de prioridad, constituyen cuatro elementos de vital importancia para ayudarles a lograr sostenibilidad de sus emprendimientos. A su vez en del método de enseñanza destacan los trabajos prácticos como recurso de aprendizaje; y de hecho hacen una recomendación en este sentido para que se aumenten en el aula. Del contenido dan importancia a los tópicos que califican como amigables, aspecto efectivamente sustancial para un acertado ambiente de enseñanza y de aprendizaje. Sobre el profesorado hacen una calificación de excelente.

Pregunta 6 de evaluación: ¿En qué medida el diseño del Programa es pertinente para alcanzar los objetivos y resultados propuestos?

¿Podría identificar alguna huella o señal significativa de su participación en este proceso, en su actividad empresarial, su vida personal, o en la de su familia? ¿Por qué valora o piensa que esa huella ha sido significativa?

Huella significativa del Programa Mujeres Empresarias en los emprendimientos liderados por mujeres

Huella significativa impregnada en el emprendimiento	Razón que lo justifica	% Respuesta
-Impacto en la organización y administración de sus negocios	- Aprendieron a organizar y administrar mejor su negocio para consolidarlo.	34 %
-Mejora, diversificación e innovación de sus productos para contrarrestar la competencia.	Saben qué producir para determinado mercado de acuerdo a sus características.	18%
-Entender que la calidad sostiene la clientela.	-Comprenderlo es importante para cuidar sus negocios.	18%
-Instalar/acondicionar espacio de trabajo, comprar equipo para facilitar elaboración del producto	-Cumplen sueño de lograr objetivos de sacar el negocio de la casa e invertir en él.	15%
-Asimilar que son empresarias que generan ingresos propios; aumentan sus entradas económicas; se hacen responsables de los ingresos personales.	-Crean su negocio, se asumen como empresarias e invierten en el negocio (Ejemplo: pagar el “stand” en una feria empresarial).	15%
Total opiniones		100

Huella significativa del Programa Mujeres Empresarias en las emprendedoras

Huella significativa impregnada en la vida personal	Razón que lo justifica	% Respuesta
-Reconocer el valor de las mujeres y de su trabajo; conocer su valor como persona y como mujer. -Empoderarse como empresaria, superarse y valorar su producto	-“Es necesario saber que uno vale”. -El límite del crecimiento de un negocio se lo pone la empresaria. -Aprende a hablar de su producto, lo ofrece con convencimiento.	10%
-Revisar su vida personal (a partir de la sensibilización en género).	-Estaba “encajonada” y supo que debía reaccionar como mujer. Comprendió que hay que defenderse de situaciones que dificultan crecer (violencia doméstica).	7%
-Salir de la sumisión de cosas de la casa; hacer algo más y producir ingresos económicos, gracias a la actividad emprendedora.	-Se sienten más seguras como personas y como empresarias, con autoestima alta y positiva.	10%
-Subir su autoestima como empresaria; quitarse miedos, ser feliz lo que irradia a otras personas -Aceptar que necesita crecer como persona aprendiendo de su negocio.	-Su negocio genera el ingreso familiar; sabe que su negocio es suyo. -Su actitud le ayuda a sacar adelante a la familia (es jefa de hogar).	14%
-Concluir que necesita crecer como persona aprendiendo de su vida y del negocio. -Motivarse a continuar estudios en administración de negocios.	-Se animó a formarse haciendo una carrera (estudiar educación). -Le ayuda a consolidar su propio negocio.	16%
- Entender que alcanzar su sueño de independencia económica depende de organizar el negocio. Saber que podía y debía soñar con su independencia económica.	-Está aprendiendo a manejar el dinero. -A su edad no consigue emplearse (el emprendedurismo es su opción)	14%
-Valorar lo que tiene como emprendedora. Comprender que es empresaria y no microempresaria. Administrar su propio dinero, tomar decisiones y disponer sobre cosas importantes.	-Antes no creían en su capacidad para desarrollar un negocio. -Logran perspectiva más clara de priorizar /consolidar el negocio. -Consiguió estabilidad económica. Otras personas reconocen y valoran sus logros.	24%
-Aprender que el esposo ni nadie tiene derecho a maltratarla. -Reconocer que vive en un ambiente de violencia doméstica. -Saber que puede salir adelante/sola sin ningún compañero.	-Vio cambios en la vida de las compañeras que fueron tratadas por violencia doméstica durante la capacitación. -Mantuvo voluntad de continuar con su negocio a pesar de la negatividad del esposo.	17%
Total opiniones		100

Huella significativa del Programa Mujeres Empresarias en la familia

Huella significativa impregnada en la familia	Razón que lo justifica	% Respuesta
<ul style="list-style-type: none"> -Aprender a respetarse y a que la respetaran. -Enseñar a hijos a respetar su tiempo y espacio para producir. -Aprender a no pedir ayuda sino colaboración (a la familia) porque son un equipo (de trabajo). -Comprender que no es empleada de la familia; se empoderó para negociar (reasignación de roles) 	<ul style="list-style-type: none"> -Está liderando mejor la empresa. - Repartió responsabilidades entre esposo/ hijos (mujeres deben tener su propio espacio). -Contrarresta idea de que los hombres deben ser atendidos por las mujeres. -Cambian positivamente las relaciones familiares. 	28%
<ul style="list-style-type: none"> -Volvió a trabajar fuera de la casa como emprendedora (después de criar dos hijos). -Se animó a combinar trabajo de la casa con trabajo productivo. 	<ul style="list-style-type: none"> -Entender que puede realizar otras tareas (emprendedurismo) si involucra a toda la familia en la labor doméstica. -Motivada a desarrollar trabajo (productivo) desde la casa. 	7%
<ul style="list-style-type: none"> -Nunca tuvo reconocimiento de su mamá; no creía en ella; le mostró que puede ser emprendedora. -Compartir lo aprendido en la capacitación con la mamá e hijos y dar valor a la oportunidad de capacitarse. 	<ul style="list-style-type: none"> -Logra cambio en su mamá al recibir el “título” obtenido por la capacitación empresarial. - Familias se sintieron muy orgullosas cuando recibieron “título” por participar en la capacitación. -Capacitarse fue oportunidad que abrió esperanzas a sus hijas (familia presenta violencia doméstica). 	14%
<ul style="list-style-type: none"> -Lograr involucrar a hijos en el negocio; en diseño de su publicidad, etc. -Sentir impulso para sacar el negocio familiar adelante a pesar de enfrentar embarazo complicado y muerte de un hermano durante la capacitación. 	<ul style="list-style-type: none"> -Sus hijos se inspiran en ella. -Pudo acompañar al papá en el proceso de duelo, sacando el negocio adelante. -Ayuda a que todos se sientan bien, felices y se unan más. 	21%
<ul style="list-style-type: none"> -Lograr levantar la economía familiar. -“Título” (obtenido por la capacitación) puede ayudarle a mejorar ingresos económicos. 	<ul style="list-style-type: none"> -Mejora ingresos económicos; importantes porque es jefa de familia. -Las hijas se alegraron mucho por haber obtenido un “título” 	7%
Total opiniones		100

La información que se obtiene de estos tres cuadros dan fe de diferentes huellas impregnadas en tres de las dimensiones vitales en la existencia de las mujeres que realizan una actividad productiva: su emprendimiento, su propia vida y su familia. Desde el punto de vista de género la gama de opiniones que se expresan con un sentido similar, llama mucho la atención porque induce a pensar

que efectivamente la participación en el Programa les ha tocado todas o alguna de esas tres dimensiones.

El análisis al detalle de cada ámbito impactado permite establecer que a nivel del emprendimiento, a la mayoría le queda como una huella en cuanto a la organización y administración de su negocio (34%), opinión que prácticamente duplica las otras (alrededor de 17% en promedio); dicha opinión es justificada en términos de haber aprendido a organizar y administrar mejor su negocio, y además con la expectativa de consolidarlo, lo cual es un aspecto positivo porque tienen la aspiración de continuar bregando con su negocio.

En lo personal, es decir en la órbita de su vida, el mayor número de opiniones giran en torno a una positiva autovaloración como emprendedora/empresaria (24%) en la medida en que logran administrar su propio dinero, tomar decisiones y disponer sobre cosas importantes. Las otras huellas se agrupan en un rango amplio entre 7 y 17%. Podría decirse entonces que los motivos que tiene para justificar su estimación van en línea de un avance hacia su autonomía, en sentido amplio.

-Aprender a respetarse y darse a respetar en la casa, es la marca más importante dejada por el Programa en las emprendedoras, lo cual argumentan es un cambio positivo en las relaciones familiares. La otra huella es haber logrado involucrar a la familia en el negocio y en las actividades del hogar. Las opiniones relacionadas con esas señales suman un 28 y 21% respectivamente. Se menciona en este apartado el caso particular de una joven casada, con tres hijos, quien a pesar de enfrentar embarazo complicado y la muerte de un hermano durante el proceso de capacitación, apoyó a su papá (es alcohólico y evitó que recayera,) asumiendo el emprendimiento de la familia (confección de zapatos), teniendo el curso como impulso y motivación.

9.5. Anexo 5: Matriz de Evaluación

Matriz de evaluación del Programa Mujeres Empresarias del Ministerio de Economía, Industria y Comercio

Criterio de evaluación	Preguntas de evaluación	Tema clave de análisis/ Sub preguntas de evaluación	Método/técnicas de recolección de datos	Fuente de información	Método/técnicas de análisis de datos
PERTINENCIA	1. ¿En qué medida el diseño del Programa es pertinente con el marco normativo que lo ampara y su contexto institucional?	Vinculación del diseño del Programa con relación a la normativa existente en materia de emprendimientos y de género	Entrevista semiestructurada Revisión documental	Gestores y responsables del Programa Documentos del Programa, políticas, y legislación.	Triangulación, comparación y saturación de tendencias Análisis de contenido Análisis de género.
		Congruencia del diseño del Programa con los objetivos estratégicos de	Entrevista semiestructurada	Gestores y responsables del Programa	Triangulación, comparación y

criterio de evaluación	Preguntas de evaluación	Tema clave de análisis/ Sub preguntas de evaluación	Método/técnicas de recolección de datos	Fuente de información	Método/técnicas de análisis de datos
		la institución, las funciones sustantivas de la DIGEPYME y las metas (indicadores) establecidas en el PND respecto al desarrollo empresarial de las mujeres. (*)	Revisión documental	Documentos del Programa , políticas, y legislación.	saturación de tendencias Análisis de contenido Análisis de género.
		Articulación en el diseño del Programa con otras intervenciones complementarias o estratégicas a nivel inter e intra institucional	Entrevista semiestructurada Revisión documental	Gestores y responsables del Programa Documentos del Programa	Triangulación, comparación y saturación de tendencias Análisis de contenido Análisis de género
	2. ¿En qué medida el Programa es pertinente con respecto a la problemática y necesidades de la población a la que se dirige?	Elaboración del diagnóstico del basado en enfoque de género, identificación de: A. Aspectos sociales (empoderamiento de las mujeres; trabajo doméstico; cuidado; etc.) B. Económicos (participación económica de las mujeres en acceso, uso y control de los recursos; brechas empresariales entre hombres y mujeres, etc.) C. Empresariedad de las mujeres por sector productivo.	Entrevista semiestructurada Revisión materia documental	Gestores y responsables del Programa Mujeres empresarias Documentos del Programa	Triangulación, comparación y saturación de tendencias Análisis de contenido Análisis de género
		Integración en el diseño del Programa de: A. Características y cuantificación de su población objetivo y meta (diferencias en tipos de	Entrevista semiestructurada Revisión documental	Gestores y responsables del Programa Documentos del Programa	Triangulación, comparación y saturación de tendencias Análisis de contenido

Criterio de evaluación	Preguntas de evaluación	Tema clave de análisis/ Sub preguntas de evaluación	Método/técnicas de recolección de datos	Fuente de información	Método/técnicas de análisis de datos
		<p>emprendimientos, sus etapas y necesidades de acompañamiento) a nivel central y regional.</p> <p>B. 11 riesgos de microempresas de mujeres identificados por el INAMU (*)</p>			
		<p>Consistencia del diseño del Programa para resolver o mitigar la problemática que lo origina y la atención diferenciada en cada región del país.</p> <p>Relación del diseño del Programa con actores internos y externos para la atención de la población beneficiaria, según diversidad de las mujeres y de sus actividades productivas(*)</p>	Entrevista semiestructurada	<p>Gestores y responsables del Programa . Mujeres emprendedoras y empresarias</p> <p>Actores internos y externos participantes en la operación del Programa</p>	Triangulación, comparación y saturación de tendencias
		<p>Adecuación del diseño del Programa para la identificación y captación de la población beneficiaria, así como los requerimientos y perfiles que la misma debe cumplir.</p> <p>Disposición en el diseño de una herramienta adecuada para el registro y seguimiento de la población beneficiada y de las intervenciones a su problemática. (*)</p>	Entrevista semiestructurada	<p>Gestores y responsables del Programa.</p> <p>Actores internos y externos participantes en la operación del Programa</p>	Triangulación, comparación y saturación de tendencias

criterio de evaluación	Preguntas de evaluación	Tema clave de análisis/ Sub preguntas de evaluación	Método/técnicas de recolección de datos	Fuente de información	Método/técnicas de análisis de datos
		Integración en el diseño del Programa de una estrategia de ejecución y articulación a nivel nacional, regional y local que permita atender adecuadamente a la problemática de la población beneficiaria (*)	Entrevista semiestructurada	Gestores y responsables del Programa. Actores internos y externos participantes en la operación del	Triangulación, comparación y saturación de tendencias
	3. ¿En qué medida, el diseño del Programa es pertinente para alcanzar los objetivos y resultados propuestos?	Correspondencia y relación entre: A. Objetivos propuestos con la problemática que origina el Programa B. Objetivos, actividades con los productos C. Objetivos, actividades, productos con los resultados previstos	Entrevista semiestructurada Revisión documental	Gestores y responsables del Programa Documentos del Programa	Triangulación, comparación y saturación de tendencias Análisis de contenido
PARTICIPACIÓN	4. ¿Cuál fue el grado de participación de los actores involucrados en el diseño del programa?	Identificación de actores estratégicos para la formulación del programa (intra e interinstitucionales, mujeres beneficiarias, sector privado, descentralizado, ONG's, entre otros) Establecimiento de roles y funciones de dichos actores en el diseño del programa	Entrevista semiestructurada Revisión documental	Gestores y responsables del Programa Actores internos y externos participantes en la operación del Programa Documentos del Programa	Triangulación, comparación y saturación de tendencias Análisis de contenido
EFICACIA	5. ¿En qué medida la implementación del Programa es eficaz para lograr los objetivos, metas y resultados propuestos, así como para	Definición explícita y consistencia de la lógica causal del programa de ejecución (insumos, actividades, productos, efectos e impactos).	Entrevista semiestructurada	Gestores y responsables del Programa Actores internos y externos participantes en	Triangulación, comparación y saturación de tendencias Análisis de contenido

Criterio de evaluación	Preguntas de evaluación	Tema clave de análisis/ Sub preguntas de evaluación	Método/técnicas de recolección de datos	Fuente de información	Método/técnicas de análisis de datos
	contribuir a resolver la problemática que lo origina?		Revisión documental	la operación del Programa Documentos del Programa	Análisis de género
		Coherencia entre la ejecución del programa con su lógica causal para: A. Alcanzar resultados previstos B. Resolver o mitigar la problemática que lo motiva. C. Transformar condiciones de vida de la población beneficiaria y mejorar su posición en la sociedad. (*)	Entrevista semiestructurada Revisión documental	Gestores y responsables del Programa Actores internos y externos participantes en la operación del Programa Documentos del Programa	Triangulación, comparación y saturación de tendencias Análisis de contenido Análisis de género
		Definición de procesos y procedimientos para la implementación del Programa. Apego y coherencia en la implementación de procesos.	Entrevista semiestructurada Revisión documental	Gestores y responsables del Programa Actores internos y externos participantes en la operación del Programa Documentos del programa	Triangulación, comparación y saturación de tendencias Análisis de contenido
		Grado de cobertura (geográfica y poblacional) del Programa	Entrevista semiestructurada	Gestores y responsables del Programa Actores internos y externos participantes en la operación del Programa	Triangulación, comparación y saturación de tendencias

Criterio de evaluación	Preguntas de evaluación	Tema clave de análisis/ Sub preguntas de evaluación	Método/técnicas de recolección de datos	Fuente de información	Método/técnicas de análisis de datos
			Revisión documental	Documentos del Programa	Análisis de contenido Análisis de género
	6. ¿Cuál es el grado de eficacia del Programa, respecto de su coordinación y articulación, tanto a nivel inter como intra institucional?	Dotación de recursos para la gestión del Programa (disponibilidad de recursos, humanos, financieros, materiales y logística de los servicios prestados) (*)	Entrevista semiestructurada Revisión documental	Gestores y responsables del Programa Actores internos y externos participantes en la operación del Programa Documentos del Programa	Triangulación, comparación y saturación de tendencias
		Coordinación y articulación con actores estratégicos a lo interno de la institución, tanto a nivel central como regional	Entrevista semiestructurada	Gestores y responsables del Programa	Triangulación, comparación y saturación de tendencias
		Coordinación y articulación con actores estratégicos externos a la institución, tanto a nivel central como regional, aporte y conducción de actores pertenecientes a Red de estímulo a la empresariedad para el fortalecimiento social y económico de las mujeres (RED) (*)	Entrevista semiestructurada	Actores externos participantes en la operación del Programa	Triangulación, comparación y saturación de tendencias
	7. ¿Cuál es la eficacia del en la entrega de sus productos (sensibilización, capacitación de acuerdo a noción de asistencia integral para el desarrollo de la	Existencia y cumplimiento de procesos para la identificación de la población beneficiaria Adecuación de los mecanismos de selección de beneficiarios con sus necesidades	Entrevista semiestructurada	Gestores y responsables del Programa Actores internos y externos participantes en la operación del Programa	Triangulación, comparación y saturación de tendencias Análisis de género

Criterio de evaluación	Preguntas de evaluación	Tema clave de análisis/ Sub preguntas de evaluación	Método/técnicas de recolección de datos	Fuente de información	Método/técnicas de análisis de datos
	unidad productiva y de mujeres a su cargo, según lo definen los TdeR)?				
		Protocolos para la ejecución de los productos (logística, calidad, oportunidad, gestión, incorporación necesidades de usuarias –extensión, horarios-).	Entrevista semiestructurada	Gestores y responsables del Programa Actores internos y externos participantes en la operación del Programa	Triangulación, comparación y saturación de tendencias
		Definición de mecanismos para dar seguimiento a población beneficiaria una vez recibidos los productos (aprovechamiento).	Entrevista semiestructurada	Gestores y responsables del Programa Actores internos y externos participantes en la operación del Programa	Triangulación, comparación y saturación de tendencias
		Ejecución de los productos contribuyen a resolver problemática / Cambios en condiciones de vida y posición de la población beneficiaria (*)	Focus group	Mujeres emprendedoras y empresarias beneficiarias Participantes en el Programa	Muestreo teórico Triangulación, comparación y saturación de tendencias
		Sistema de información para la gestión de los productos (SIEC): A. Registro de la población (actualización)-interconectividad B. Identificación e incorporación de variables como: características socioeconómicas (sexo, edad, procedencia, jefatura de hogar, escolaridad, ingresos económicos, etc.), tipo de formación recibida,	Entrevista semiestructurada Revisión documental	Gestores y responsables del Programa Actores internos y externos participantes en la operación del Programa Documentos del Programa	Triangulación, comparación y saturación de tendencias Análisis de género

Criterio de evaluación	Preguntas de evaluación	Tema clave de análisis/ Sub preguntas de evaluación	Método/técnicas de recolección de datos	Fuente de información	Método/técnicas de análisis de datos
		<p>avances o niveles cumplidos, tipo de beneficio recibido, tipo de actividad económica, tipo de emprendimiento, nivel de desarrollo de la unidad productiva.</p> <p>C. Calidad del servicio o producto y perspectivas de mejoramiento.</p> <p>D. Diseño y marca del producto.</p> <p>E. Mercado real y potencial de los productos o servicios.</p> <p>F. Encadenamientos productivos de los emprendimientos (tipo y características de las cadenas de valor).</p> <p>G. Seguimiento a la actividad productiva (variables de resultado económico/empresarial).</p> <p>H. Seguimiento a población beneficiaria (variables de resultado).(*)</p>			
EFICIENCIA	8. ¿En qué medida el uso de los recursos para implementar el Programa, es eficiente para el logro de objetivos, metas y resultados establecidos?	Ejecución presupuestaria (asignado vrs. ejecutado)	Revisión documental	Archivo del Programa	Análisis de contenido
		Gestión del recurso humano (perfil de competencias, conocimientos, experiencia temática y de enfoque de género, entre otros, organización funcional). (*)	Entrevista semiestructurada	Gestores y responsables del Programa	Triangulación, comparación y saturación de tendencias

Criterio de evaluación	Preguntas de evaluación	Tema clave de análisis/ Sub preguntas de evaluación	Método/técnicas de recolección de datos	Fuente de información	Método/técnicas de análisis de datos
		Cuantificación y Gestión de aportes de socios estratégicos (financieros, humanos, logísticos, materiales, entre otros)	Entrevista semiestructurada	Gestores y responsables del Programa	Triangulación, comparación y saturación de tendencias
SOSTENIBILIDAD	9. ¿En qué medida el diseño e implementación del Programa, favorecen su sostenibilidad?	<p>Sostenibilidad del programa en su contexto (institucional, sectorial, temático, nacional)</p> <p>Sostenibilidad operativa:</p> <p>A.Factores institucionales – Sectoriales</p> <p>B.Formalización de alianzas para la ejecución</p> <p>C.Enfoque de género en horarios, instalaciones, y condiciones del trabajo, material didáctico, metodología, calidad de la facilitación, etc. (*)</p>	<p>Entrevista semiestructurada</p> <p>Focus Group</p>	<p>Gestores y responsables del Actores internos y externos participantes en la operación del Programa</p> <p>Otros actores internos y externos. Socios Estratégicos.</p>	Triangulación, comparación y saturación de tendencias
		Adaptación del programa a cambios en: necesidades de la población beneficiaria, tendencias del mercado laboral, nuevos enfoques y tratamiento del emprendedurismo (general y de las mujeres); en resultados de sus emprendimientos y en sus productos (bienes y servicios). (*)	<p>Entrevista semiestructurada</p> <p>Focus Group</p>	<p>Gestores y responsables del Programa Actores internos y externos Participantes en la operación del Programa</p> <p>Otros actores internos y externos. Socios Estratégicos.</p>	Triangulación, comparación y saturación de tendencias
CALIDAD	10. ¿Cuál es la calidad percibida por los distintos actores del programa?	Percepción de actores internos (gestores, unidades organizacionales relacionadas, jercas) sobre la calidad del	Entrevista semiestructurada	Gestores y responsables del Programa Actores internos y externos participantes en	Triangulación, comparación y saturación de tendencias

Criterio de evaluación	Preguntas de evaluación	Tema clave de análisis/ Sub preguntas de evaluación	Método/técnicas de recolección de datos	Fuente de información	Método/técnicas de análisis de datos
		programa (resultados alcanzados, pertinencia del diseño, gestión del programa, coherencia y vinculación con otras intervenciones en la misma problemática y grupo poblacional, relevancia estratégica, armonización con otros bienes y servicios generados por la institución). (*)	Focus Group	la operación del Programa Otros actores internos y externos. Socios Estratégicos.	
		Percepción de mujeres beneficiarias sobre la calidad (esperada y recibida) del programa (al acceso a servicios, oportunidad de la atención, cobertura, pertinencia para sus necesidades prácticas y estratégicas de género, forma de implementación). (*)	Focus group	Mujeres emprendedoras y empresarias participantes en el Programa	Muestreo teórico. Triangulación, comparación y saturación de tendencias Análisis de género
		Percepción de los socios estratégicos sobre la calidad del programa (resultados alcanzados, pertinencia del diseño, gestión del programa, coherencia y vinculación con otras intervenciones en la misma temática y grupo poblacional)	Entrevista semiestructurada Grupo Focal	Gestores y responsables del Programa Socios estratégicos Otros actores internos y externos. Socios Estratégicos.	Triangulación, comparación y saturación de tendencias

(*) Incluye cambios propuestos por el Equipo Evaluador para ampliar la comprensión y el abordaje desde la perspectiva de género.

9.6. Anexo 6: Categorización de la normativa respecto a condiciones de la empresariedad de las mujeres.

Categoría	Nº	Fecha	Norma
Específica		ene-03	El perfil de riesgo de la microempresa de mujeres : una mirada a las mujeres desde su escenario cotidiano
	40212	feb-17	Estímulo a la empresariedad para el fortalecimiento social y económico de las mujeres
		oct-14	Programa Mujeres Empresarias (última versión)
Inclusiva	8634	abr-08	Ley Sistema de Banca para el Desarrollo
	9274	nov-14	Reforma Integral de la Ley Sistema de Banca para el Desarrollo
	38906	mar-15	Reglamento a la Ley Nº 9274, "Reforma Integral de la Ley Nº 8634, Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo y Reforma de Otras Leyes"
			Política de Fomento al Emprendimiento de Costa Rica 2014-2018
		nov-14	Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 Alberto Cañas Escalante
Genérica	37168	may-12	Reglamento para el Programa de Fortalecimiento para la Innovación y Desarrollo Tecnológico de las PYME
	6054	jun-77	Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Comercio
	8262	may-02	Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas
	33305	jun-06	Reglamento especial para la promoción de las pymes en las compras de bienes y servicios de las administración
	36575	may-11	Aprueba Reglamento para el Programa de Fortalecimiento para la Innovación y Desarrollo Tecnológico de las PYME y reforma Reglamento Ley Promoción Desarrollo Científico y Tecnológico Nº 7169
	37457	nov-12	Reglamento a la Ley Nº 6054 "Ley Orgánica del Ministerio de Economía, Industria y Comercio
	39278	jul-15	Reglamento al fondo especial para el desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas empresas (FODEPYME)
	39295	jun-15	Reglamento a la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, Ley Nº 8262
	39837	jul-16	Reforma al reglamento del fondo especial para el desarrollo de la micro, pequeñas y medianas empresas (FODEMIPYME)
		abr-07	Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género (PIEG)
	4746	abr-10	Reglamento Operativo del Fondo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FODEMIPYME)
5407	oct-16	Manual de Políticas para el Fondo de Servicios de Desarrollo Empresarial del FODEMIPYME	

Fuente: Elaboración propia con base en información del Programa.

9.7. Anexo 7: Propuesta de matriz de indicadores del Programa Mujeres Empresarias

Propuesta de indicadores de efecto e impacto.

Indicador	Fórmula de cálculo	Frecuencia	Fuente de verificación
Insumo			
N° número de cursos de Inducción a la empresariedad impartidos a mujeres	Directa	Semestral	Informes de DIGEPYME
N° número de asistencias técnicas ofrecidas empresas de mujeres, por actividad económica	Directa	Semestral	Informes de DIGEPYME
N° número de asesorías ofrecidas a empresas de mujeres, por actividad económica.	Directa	Semestral	Informes de DIGEPYME
N° número de capacitaciones ofrecidas a empresas de mujeres (desagregado por materia)	Directa	Semestral	Informes de INA, INAMU
Monto del financiamiento otorgado empresas de a las mujeres (desagregado por actividad económica)	Directa	Semestral	Informes de DPD ¿?
Producto			
N° número total de mujeres que recibieron los servicios del Programa	Directa	Semestral	Informes de DIGEPYME
N° de mujeres que recibieron los Cursos de Inducción a la empresariedad (desagregado por actividad económica)	Directa	Semestral	Informes de DIGEPYME
N° de empresas de mujeres que recibieron la asistencia técnica (desagregado por actividad económica)	Directa	Semestral	Informes de DIGEPYME
N° de empresas de mujeres que recibieron la asesoría (desagregado por actividad económica)	Directa	Semestral	Informes de DIGEPYME
N° de mujeres empresarias capacitadas (desagregado por materia)	Directa	Semestral	Informes de INA
N° de empresas de mujeres que recibieron financiamiento (desagregado por actividad económica)	Directa	Semestral	Informes de BPD

Indicador	Fórmula de cálculo	Frecuencia	Fuente de verificación
Monto promedio de las operaciones dirigidas a mujeres para el financiamiento de las empresas (desagregado por actividad económica)	$A=B/A$ A: Monto promedio de las operaciones B: N° de empresas de mujeres que recibieron financiamiento C: Monto del financiamiento otorgado a empresas de las mujeres	Semestral	Informes de BPD
Número de nuevas ideas de empresas de mujeres	Directa	Semestral	Informes de DIGEPYME
Efecto			
Incremento en el N° de emprendimientos liderados por mujeres	$IEM: (E_f - E_i) E^* 100 / E_i$ IEM: Incremento en el N° de Emprendimientos E _f : N° emprendimientos final E _i : N° emprendimientos inicial	Anual , después del año IV	Informes de DIGEPYME
Incremento en el N° de empresas PYMES lideradas por mujeres	$IPM: (P_f - P_i) E^* 100 / P_i$ IPM: Incremento en el N° de empresas PYMES Emprendimientos P _f : N° PYMES final P _i : N° PYMES inicial	Anual , después del año IV	Informes de DIGEPYME
Incremento en el N° empresas fortalecidas, lideradas por mujeres	$IEPM: (EP_f - EP_i) * 100 / EP_i$ IEPM: Incremento en el N° de empresas PYMES Emprendimientos EP _f : N° PYMES final EP _i : N° PYMES inicial	Anual , después del año IV	Informes de DIGEPYME
Impacto			
Incremento en los ingresos de las empresas lideradas por mujeres	$II: (I_f - I_i) * 100 / I_i$ II: Incremento en el N° de empresas PYMES Emprendimientos I _f : N° PYMES final I _i : N° PYMES inicial	Año VIII	Informes de DIGEPYME
Incremento en el empleo generado por las empresas lideradas por mujeres (segregado por sexo)	$IEG: (EG_f - EG_i) * 100 / EG_i$	Año VIII	Informes de DIGEPYME

Indicador	Fórmula de cálculo	Frecuencia	Fuente de verificación
	IEG: Incremento en el N° de empresas PYMES Emprendimientos EGf: N° PYMES final EGi: N° PYMES inicial		
Incremento en el nivel de Autonomía para la toma de decisiones ²⁵	IATD: $(ATDf - ATDi) * 100 / ATDi$ IAE: Incremento en valor de índice de Autonomía para la toma de decisiones. ATDf: Valor final del índice de Autonomía para la toma de decisiones. ATDi: Valor inicial del índice de Autonomía para la toma de decisiones.	Año VIII	Informes de DIGEPYME.
Incremento en el nivel de Autonomía económica ²⁶	IAE: $(AEf - AEi) * 100 / AEi$ IAE: Incremento en valor de índice de Autonomía para la toma de decisiones. AEf: Valor final del índice de Autonomía para la toma de decisiones. AEi: Valor inicial del índice de Autonomía para la toma de decisiones.	Año VIII	Informes de DIGEPYME

Fuente: Elaboración propia

²⁵ Definido como la capacidad de las mujeres de tomar decisiones sobre su negocio y el uso de los ingresos generados por el negocio. Medido por medio de un índice construido a través de un instrumento psicométrico. Puede incluir las decisiones tomadas por las empresarias que aumentan su autonomía personal (planificar la familia, redistribuir el trabajo doméstico y de cuidado, invertir mayor tiempo en desarrollo personal, manejar el dinero, etc.)

²⁶ Definido como la capacidad de las mujeres de generar ingresos y recursos propios a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los hombres. Medido por medio de un índice construido a través de un instrumento psicométrico. Puede incluir las siguientes variables: Tramitar/acceder a un crédito, apalancar la operación crediticia, iniciar un proceso de bancarización (convertirse en sujeta de crédito, abrir una cuenta bancaria, hacer pagos electrónicos y otras gestiones bancarias) por: región del país, actividad económica, y condición particular de las mujeres (discapacidad, etnia y otras).

9.8. Anexo 8: Estimación del tamaño de la muestra

Figura N°9.8: Estimación del tamaño de la muestra.

Parámetros de diseño		
Potencia	$1 - \beta =$	80,0% ($t_{1-\beta} = 0,8416$)
Nivel de confianza	$1 - \alpha =$	95,0% ($t_{1-\alpha/2} = 1,9600$)
Características de la muestra		
Tamaño de los conglomerados	$m =$	1 Para datos no agrupados
Conglomerados de tratamiento	$k_T =$	665 ($n_T = 665$)
Conglomerados de control	$k_C =$	665 ($n_C = 665$)
Características del indicador		
Desviación estándar	$\sigma =$	1,00
Mínimo Efecto Detectable	$\Delta =$	0,15

Con base a: BID. Hoja de cálculo para cálculos de potencia : una herramienta para determinar el tamaño de la muestra. <https://www.iadb.org/es/temas/efectividad-en-el-desarrollo/evaluation-hub/disenar-una-evaluacion-de-impacto%2C17873.html>