

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 tuvieron 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.