



Coordinación de Asistencia Técnica

**Informe Final de Evaluación**

**Producto 3**

**Contratación de Servicios Profesionales para la Evaluación del  
Programa Emprendimientos y Mipymes Culturales Creativas para la  
Secretaría de Planificación Institucional (SEPLA)**

**- Ministerio de Cultura y Juventud, República de Costa Rica-**

Equipo Consultor:  
M.Sc. Fabio Jiménez  
Ing. Juan Carlos Martí  
Ing. Manuel Baltodano

- I.**
  - II.**
  - III.**
-

## Resumen Ejecutivo

Este documento presenta el informe final de evaluación del Programa de Emprendimientos y Mipymes Culturales y Creativas (en adelante PEMCC) implementado por el Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ) y La Fundación Parque Metropolitano La libertad (PLL).<sup>1</sup> El PEMCC fue la intervención propuesta por el Sector Cultura para ser evaluada como parte de la Agenda Nacional de Evaluaciones 2015-2018, promovida por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2015-2018 Alberto Cañas Escalante. Esta evaluación tiene como objetivo “valorar el diseño y la gestión del Programa Emprendimientos y Mipymes Culturales-Creativos mediante una evaluación que contribuya al aprendizaje organizacional del Ministerio de Cultura y Juventud y otros actores del ecosistema para el emprendimiento cultural y creativo, y a tomar decisiones basadas en evidencia para mejorar la gestión del programa y favorecer su sostenibilidad” (MCJ, 2017b). El propósito de este informe es exponer los resultados de la evaluación, así como proponer diversas acciones para mejorar su diseño, implementación, seguimiento y evaluación. El mismo ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) con base en diversas fuentes de información.<sup>2</sup>

Es importante reconocer que **el Ministerio de Cultura y Juventud en general, y las tres unidades ejecutoras del PEMCC en particular, realizan múltiples acciones en favor de la dinamización económica de la cultura (ver Anexo I).** Muchas de esas acciones no forman parte del PEMCC, tal y como éste se incluyó

---

<sup>1</sup> Las unidades ejecutoras son: Despacho de la Ministra de Cultura y Juventud, Unidad de Cultura y Economía del MCJ y el Parque La Libertad.

<sup>2</sup> Fuentes de información utilizadas: documentos oficiales, internet, entrevistas semiestructuradas a representantes de las tres unidades ejecutoras del Programa y representantes de diversas organizaciones del ecosistema para el emprendimiento cultural-creativo, incluyendo autoridades del Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ), grupos focales con beneficiarios (as) del programa y consultores (as) contratados (as) por las unidades ejecutoras, e información adicional facilitada por el Equipo Gestor. El Anexo V presenta la lista de organizaciones públicas y privadas participantes en esta evaluación mediante las entrevistas estructuradas. Por razones de confidencialidad y anonimato, no se identifican los nombres de las personas entrevistadas.

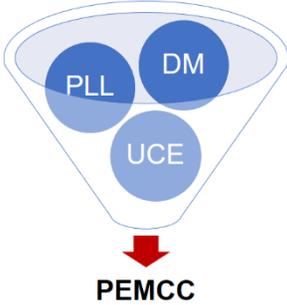
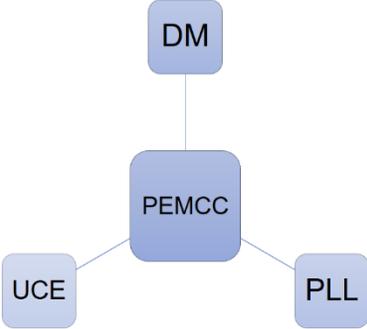
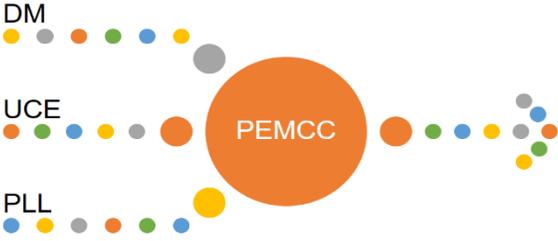
en el Plan Nacional Desarrollo (PND) 2015-2018 Alberto Cañas Escalante. Esta evaluación no valora la pertinencia, eficiencia, eficacia o sostenibilidad de esas acciones, pero sí reconoce su importancia para el fortalecimiento del ecosistema para el emprendimiento cultural y creativo. Otro aspecto importante de destacar es que el nacimiento formal del PEMCC (en términos de su inclusión en el PND) se da en medio de un periodo importante de gestión de crisis, debido a la situación que se dio con la edición del Festival Internacional de las Artes del año 2015.<sup>3</sup>

La información recopilada en esta evaluación evidencia un abordaje fundamentalmente individual por parte de cada una de las unidades ejecutoras, distante de la aspiración de un programa integral impulsada por el Despacho desde el 2015. Esto supuso dos retos para la evaluación, uno de carácter metodológico y otro de carácter analítico. A nivel metodológico, se constató que la mayoría de informantes (incluyendo altos funcionarios del MCJ) no identifica o reconoce el PEMCC como un programa articulado, sino que tiene un conocimiento parcial de las acciones realizadas por alguna de las unidades ejecutoras. A nivel analítico, este abordaje individual dificulta responder las preguntas de evaluación desde la perspectiva de un programa medianamente articulado, y obliga a hacer referencia a acciones individuales en la mayoría de casos. En síntesis, el proceso de evaluación constató cuatro “versiones” distintas del PEMCC: la versión plasmada en el PND, la versión efectivamente implementada, la versión de avance gradual y la versión ideal a la cual se aspira (ver figura 1).

---

<sup>3</sup> Esta crisis implicó un cambio de autoridades en el MCJ. La presente administración encuentra las acciones del PND definidas y las empieza a ajustar proactivamente desde octubre 2015.

**Figura 1: Las cuatro “versiones” del PEMCC en este proceso de evaluación.**

Los cuatro momentos del programa	Proceso de evaluación
<p>La forma en que el programa se diseñó (el momento de la planificación)</p> 	<p>Métrica, aspectos de diseño, elementos formales del programa, teoría de la intervención.</p>
<p>La forma en que el programa se implementa efectivamente (el momento de la ejecución)</p> 	<p>Procesos efectivos de implementación, valoración de la población beneficiaria y otros actores involucrados</p>
<p>La forma en que las unidades ejecutoras y el MCJ en general desarrollan algunas actividades de manera conjunta (dentro o fuera de lo establecido en el PND) o inician un intercambio de información gradual</p> 	<p>Intercambio inicial de experiencias, información y herramientas, tales como el uso del polígono.</p>
<p>La forma en como el programa aspira a operar (el momento de la visualización)</p> 	<p>Voluntad política y aspiración de responder (articuladamente) desde la política pública a un problema social</p>

Fuente: elaboración propia.

Tal y como reconocen muchos de los (as) informantes consultados, el PEMCC es una intervención “joven” y “en proceso de construcción”.<sup>4</sup> Esto es muy importante tenerlo presente a la hora de analizar los juicios valorativos y las recomendaciones que emanan de esta evaluación.

Reconociendo que el PEMCC no parte de un diseño que se obtiene como resultado de un proceso coordinado, sistemático y basado en evidencia; su diseño podría concebirse como un intento deliberado de los actores involucrados por “experimentar” cuáles mecanismos, instrumentos y metodologías eran las más adecuadas para fortalecer los emprendimientos culturales y creativos. Desde esta perspectiva, es comprensible y hasta beneficioso el diseño del Programa y los procesos de implementación diferenciados por unidad ejecutora. Partiendo de la premisa de que de esta diversidad de experiencias ayudarían a generar insumos para elaborar los lineamientos metodológicos para trabajar con emprendimientos culturales y creativos en Costa Rica. Esta etapa de “experimentación” ha arrojado información suficiente a la fecha. La escasez de recursos presupuestarios que caracteriza al MCJ y al Sector Cultura en general no da margen de acción para seguir explorando posibles rutas de acción. Los actores involucrados deben tomar una serie de decisiones que delimite un diseño más claro del programa y priorice su accionar. Esto supone, entre otros aspectos, definir roles específicos de las unidades ejecutoras.

La información recopilada en esta evaluación evidencia que existe un alto riesgo de que los recursos asignados a las actividades del PEMCC estén siendo utilizados de manera poco eficiente y eficaz. Si bien el diseño del programa es pertinente en la atención de la problemática que enfrentan los emprendimientos y Mipymes culturales y creativos (la combinación de capacitación, asistencia técnica y acompañamiento), a la hora de la implementación la pertinencia de las actividades desarrolladas varía considerablemente, dada la amplia diversidad de

---

<sup>4</sup> El Equipo Gestor es el equipo técnico conformado por funcionarios (as) de MIDEPLAN, MCJ y FPLL, el cual está encargado de preparar, programar y supervisar el desarrollo del proceso de evaluación y asegurar su conclusión.

la población beneficiaria, no sólo en términos de los sectores culturales en los que operan, sino además en su nivel de madurez organizacional. Asimismo, la sostenibilidad de la intervención está altamente comprometida por una diversidad de factores, entre ellos, las características de la población beneficiaria, la ausencia de un proceso de diagnóstico y construcción de línea base formal y sistemático, y la heterogeneidad de intereses, necesidades y expectativas de una población beneficiaria altamente diversa.

Producto de esta evaluación, se identificaron los siguientes hallazgos, y se plantean las respectivas recomendaciones:

En relación con la pertinencia:

- En términos generales, el diseño del PEMCC se ajusta al marco normativo vigente y responde a la problemática que lo origina (ver Informe 1 de esta consultoría, p.4). Sin embargo, su pertinencia se debilita al no tener una definición clara de la población a la que se dirige. Permitir la participación de beneficiarios tan diversos entre sí, con niveles de madurez tan divergentes, intereses y expectativas distintas y particularidades propias de su sector, debilita la pertinencia de muchas de las actividades desarrolladas. Para responder a lo anterior se recomienda: acordar y priorizar el tipo de emprendimiento y Mipyme cultural hacia los cuales dirigir los bienes y servicios del programa, considerando su nivel de madurez. Así mismo, se recomienda definir un perfil de entrada de la población beneficiaria que responda a las nuevas condiciones del Programa.
- El diseño del programa es pertinente en función del primer objetivo específico del PEMCC, orientado a “brindar capacitación, asistencia técnica y acompañamiento a los emprendimientos y MiPymes culturales de distintos cantones del país”. No obstante, su pertinencia se compromete con respecto al objetivo general, que pretende “fortalecer los

emprendimientos y MiPymes culturales y creativas para potenciar la creación cultural”, dado que no se tiene claridad sobre qué constituye un emprendimiento fortalecido ni tampoco la forma idónea para evaluar en qué medida el programa permite el logro de ese objetivo. Finalmente, no se encontró evidencia de que el Programa haya avanzado respecto al segundo objetivo específico, que pretende “sistematizar y proyectar la experiencia del sector en una memoria de procesos”. Para responder a lo anterior se recomienda replantear el rol o valor agregado del Programa en el contexto general del ecosistema para el emprendimiento cultural y creativo; considerando la revisión y replanteamiento del objetivo general del Programa y sus metas en el Plan Nacional de Desarrollo, definir las características de los emprendimientos y Mipymes que alcanzan el fortalecimiento necesario para potenciar la creación cultural en el ámbito de la economía creativa.

- Pese a los esfuerzos realizados por las unidades ejecutoras, y a las acciones que impulsa el MCJ más allá del PEMCC, en criterio del equipo consultor este Programa no ha logrado un nivel de articulación inter e intra institucional óptimo, debido a dos razones fundamentales (entendiendo por un nivel de articulación óptimo el desarrollo de actividades planeadas en conjunto por los actores del ecosistema para el emprendimiento cultural y creativo, con responsabilidades y competencias mejor definidas y menos duplicidad de esfuerzos). Por un lado, el PEMCC como un todo, no tiene claridad sobre el rol que juega en el ecosistema para el emprendimiento cultural y creativo. Es decir, no está claramente definido si el PEMCC se centrará en el fortalecimiento del tema identidad, o en abordar capacidades empresariales mínimas, o en atender necesidades de emprendimientos dinámicos. Por otro lado, persiste un alto nivel de desarticulación entre las instituciones del Sector Cultura y otras organizaciones públicas y privadas en materia de apoyo a emprendimientos culturales y creativos, y emprendimientos en general. Para responder a lo anterior, se propone

llevar a cabo un relanzamiento del Programa en el sector cultural creativo, divulgando su existencia y su nuevo rol en el contexto del ecosistema. Adicionalmente, fortalecer las articulaciones con otras entidades internas y externas del MJC que favorezcan la complementariedad de las acciones del PEMCC.

#### En relación con la eficacia

- La valoración del nivel de eficacia del PEMCC depende en buena medida del indicador que se utilice. Si es la meta cuantitativa de emprendimientos nuevos capacitados por cada una de las unidades ejecutoras, la sumatoria indica que el Programa está logrando en gran medida los resultados esperados. Ahora bien, si la valoración de la eficacia trasciende esa meta cuantitativa y aborda otros aspectos cuantitativos o cualitativos relacionados con el fortalecimiento de los emprendimientos beneficiados, tales como: nivel de ventas, número de empleos nuevos, número de canales de comercialización, número de ferias en las que participan, etc.; la información recopilada no permite establecer una relación directa entre actividades realizadas y los resultados reportados. Para responder a lo anterior, se propone reevaluar los indicadores de medición y alinearlos con los objetivos y metas del Programa. Mejorar el registro de información para el seguimiento, monitoreo y verificación de los efectos generados por las actividades del Programa.

#### En relación con la eficiencia

- Dado que el Programa no fue diseñado siguiendo un proceso coordinado, sistemático y basado en la evidencia; la información recopilada no permite determinar con precisión el nivel de eficiencia con que el Programa ha utilizado los recursos para el logro de sus objetivos. A esto se suma que cada unidad ejecutora dispone de una asignación presupuestaria diferente,

atiende poblaciones con necesidades y expectativas diferentes, por lo que la valoración de eficiencia debe remitirse a cada unidad ejecutora, con parámetros particularizados. Para responder a lo anterior, se propone además del rediseño del programa (apartado 9), el establecimiento de lineamientos que permitan sustentar técnicamente la asignación presupuestaria y medir la eficiencia en su ejecución.

- La información recopilada de los beneficiarios permite afirmar que las acciones (capacitación, asistencia técnica y acompañamiento) realizadas por el programa son parcialmente eficaces y eficientes para la atención de sus necesidades. No hay duda que los bienes y servicios ofrecidos por el PEMCC fueron entregados a los beneficiarios, sin embargo la multiplicidad de programas en los que participan muchos de ellos, impide atribuir con certidumbre sus efectos a las acciones del PEMCC. Para responder a lo anterior, se propone mejorar el proceso de diagnóstico de las necesidades y expectativas de la población beneficiaria, y utilizar ese diagnóstico como base para la definición de la oferta de bienes y servicios de apoyo a los emprendimientos. Adicionalmente se propone mejorar y sistematizar el proceso de evaluación de entrada (línea base) y salida de los beneficiarios.

#### En relación con la sostenibilidad

- El diseño y la implementación del PEMCC permiten la sostenibilidad de sus beneficios en poca medida. Claramente, la sostenibilidad de los beneficios por los bienes y servicios ofrecidos por el programa depende de varios factores: por ejemplo, la duración del servicio provisto, el tipo de bienes otorgados, el nivel de madurez del emprendimiento (naciente, medio, consolidado) y la calidad de la oferta formativa. Este último factor, para mencionar uno, requiere que el Programa disponga del recurso humano capaz de replicar y mejorar continuamente el servicio, pero ese recurso es tan escaso, que hasta ahora se ha limitado a la prestación del servicio

(renunciando a la medición, análisis, mejora e incorporación de buenas prácticas), tal como ha sido mencionado en diferentes espacios de este documento. Hay algunos casos aislados de emprendimientos exitosos en el marco del PEMCC, sin embargo, no se cuenta con evidencia que permita determinar que dichos resultados sean atribuibles al programa como tal y qué tan sostenibles sean. Otro aspecto que afecta la sostenibilidad es la amplitud con que se realizan los procesos de convocatoria y selección de la población beneficiaria. Un proceso más riguroso de convocatoria y selección podría facilitar un seguimiento adecuado, y favorecer la sostenibilidad de los beneficios generados. Para responder a lo anterior se propone, además del rediseño del Programa (apartado 9), caracterizado por un abordaje integral mediante la articulación intra e inter institucional, que recoja las buenas prácticas y lecciones aprendidas identificadas en esta evaluación.