

Informe de evaluación

**Evaluación de diseño de la
Oferta Programática asociada
a emprendimiento e
inserción laboral
del IMAS, 2023**

Noviembre, 2023



“Nadie que haya aliviado el peso de sus semejantes habrá fracasado en este mundo.” Charles Dickens

Equipo Gestor - Unidad de Evaluación Desaf

Héctor Zúñiga Arguedas (Jefatura UEval)

Andrea Pérez Noguera (Coordinadora del Equipo Gestor)

Heyteem Estrada Rojas

Wilson Garro Mora

Institución contratada:

Universidad de Costa Rica

Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública

Equipo Evaluador Externo

Ana Ligia Zúñiga Calderón (coordinadora)

Patricia Cárdenas Valenzuela (evaluadora)

Mariam Chacón Matamoros (evaluadora)

Tabla de Contenido

LISTA DE FIGURAS	5
LISTA DE TABLAS	6
LISTA DE ACRÓNIMOS Y SIGNIFICADOS	7
INTRODUCCIÓN.....	8
1. ASPECTOS CLAVE DEL CONTEXTO Y LA TEORÍA DE LA INTERVENCIÓN (TDI).....	9
1.1. CONTEXTO DEL PROBLEMA	9
1.2. DESCRIPCIÓN DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA Y TEORÍA DE LA INTERVENCIÓN ASOCIADA A PRODUCTIVIDAD DEL IMAS 13	
1.2.1. Descripción de la oferta Programática.....	13
1.2.2. Estructura lógica de resultados y constructo teórico.....	22
1.3. MAPEO DE ACTORES.....	30
2. DESCRIPCIÓN DEL DISEÑO Y PROCESO DE EVALUACIÓN.....	32
2.1 PROCESO DE EJECUCIÓN DE LA EVALUACIÓN	32
3. DISEÑO METODOLÓGICO	33
3.1. MODELO Y ENFOQUES DE EVALUACIÓN	33
3.2. CRITERIOS Y TIPOLOGÍAS DE EVALUACIÓN	34
3.3. FUENTES DE INFORMACIÓN.....	37
3.4. TÉCNICAS PARA EL LEVANTAMIENTO Y ANÁLISIS DE DATOS	38
3.4.1. TÉCNICAS CUALITATIVAS	38
3.4.2. TÉCNICAS CUANTITATIVAS	39
3.4.3. TÉCNICAS DE ANÁLISIS DE DATOS	42
3.5. MATRIZ DE EVALUACIÓN	43
3.6. ELEMENTOS PARA LA COMPRESIÓN DEL MODELO TEÓRICO QUE SUSTENTA EL ANÁLISIS DE PERTINENCIA.....	47
4. HALLAZGOS.....	51
4.1. PERTINENCIA.....	51
4.2. COHERENCIA	90
5. CONCLUSIONES	110



CRITERIO 1. PERTINENCIA 110

CRITERIO 2. COHERENCIA 113

6. RECOMENDACIONES..... 115

7. LECCIONES APRENDIDAS 118

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... 119

9. ANEXOS 121

9.1 INSTRUMENTOS..... 121

9.1.1 *Entrevista en profundidad para Presidencia Ejecutiva 121*

9.1.2 *Entrevista en profundidad para el Subgerente de Desarrollo Social IMAS 123*

9.1.3 *Entrevista en profundidad para personas especialistas en materia de emprendimientos..... 124*

9.1.4 *Entrevista en profundidad para jefaturas de los departamentos Socioeducativo, Socioproductivo y Fideimas 125*

9.1.5 *Cuestionario estructurado para jefaturas de ULDS y Directoras Regionales..... 126*

9.2 ANEXO: ESTIMACIÓN PREDICTIVA DE LAS PERSONAS QUE OBTIENEN UN PRÉSTAMO DEL FIDEIMAS Y HAN RECIBIDO PREVIAMENTE EL EPI (APLICACIÓN DE UN MODELO LOGÍSTICO)..... 135

9.2.1 *Reconstrucción metodológica del modelo aplicado 137*

Lista de Figuras

FIGURA 1. IMAS, ÁRBOL DE PROBLEMAS DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA ASOCIADA A PRODUCTIVIDAD E INSERCIÓN LABORAL DEL IMAS, 2023	10
FIGURA 2. IMAS, CADENA DE RESULTADOS DE LA OFERTA, 2023.....	24
FIGURA 3. SISTEMA DE DESARROLLO EMPRENDEDOR.....	27
FIGURA 4. IMAS. ACTORES DE LOS SERVICIOS DE PROMOCIÓN SOCIAL, SEGÚN NIVEL DE INFLUENCIA Y CATEGORÍA, 2023.....	31
FIGURA 5. PASOS PARA EJECUCIÓN DE LA EVALUACIÓN DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA ASOCIADA CON PRODUCTIVIDAD DEL IMAS, 2023.....	32
FIGURA 6. ELEMENTOS DEL MARCO EVALUATIVO DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA ASOCIADA CON PRODUCTIVIDAD DEL IMAS, 2023	34
FIGURA 7. CRITERIOS, OBJETIVOS E INTERROGANTES DE EVALUACIÓN	36
FIGURA 8. TÉCNICAS APLICADAS Y FUENTES DE INFORMACIÓN PARA CADA UNA, 2023	37
FIGURA 9. IMAS, CAUSAS DEL PROBLEMA ABORDADAS POR CADA SERVICIO DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA PRODUCTIVA, 2023	54
FIGURA 10. IMAS, CARACTERÍSTICAS DEL PROBLEMA Y ESTRATEGIA DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA ASOCIADA CON EMPRENDEDURISMO, 2023.....	56
FIGURA 11. ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE CADA TIPO DE EMPRENDIMIENTO	57
FIGURA 12. IMAS, DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIOS ASIGNADOS EN FIDEIMAS SEGÚN EL TIPO DE ACTIVIDAD	58
FIGURA 13. CARACTERÍSTICAS DEL EMPRENDIMIENTO POR NECESIDAD SEGÚN DIMENSIONES.....	60
FIGURA 14. IMAS, CADENA DE RESULTADOS FIDEIMAS, 2023.....	68
FIGURA 15. IMAS, ETAPAS DE LA ACTIVIDAD EMPRENDEDORA. 2023.	70
FIGURA 16. IMAS, CADENA DE RESULTADOS DE EPI, 2023.....	73
FIGURA 17. IMAS, CADENA DE RESULTADOS DE CAPACITACIÓN, 2023.....	75
FIGURA 18. IMAS, PRINCIPALES CRITERIOS DE VALORACIÓN PARA LA ASIGNACIÓN DEL BENEFICIO FIDEIMAS, 2023	80
FIGURA 19. IMAS, PARÁMETROS UTILIZADOS PARA LA VALORACIÓN DE CASOS DE EPI EN LA REGIÓN HUETAR NORTE.....	82
FIGURA 20. FIDEIMAS, MONTO DE CRÉDITO POR SEXO, 2023	87
FIGURA 21. IMAS. PERFIL DE LA POBLACIÓN BENEFICIARIA DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA ASOCIADA A EMPRENDIMIENTO, 2023	88
FIGURA 22. IMAS, BENEFICIOS DE CAPACITACIÓN, ASOCIADOS A PRODUCTIVIDAD, 2023	92
FIGURA 23. OFERTA ESTATAL EN MATERIA DE EMPLEO Y EMPRENDIMIENTO, COSTA RICA, 2023.....	102
FIGURA 24. IMAS, HOJA DE RUTA PROGRAMA NACIONAL HECHO POR MUJERES, FIDEIMAS, 2024-2026.	104

FIGURA 25. IMAS, JEFATURAS DE ULDS Y DIRECCIONES REGIONALES QUE CONSIDERAN EXISTE COORDINACIÓN CON OTROS BENEFICIOS ESTATALES COMPLEMENTARIOS, 2023.	106
FIGURA 26. IMAS, ACTIVIDADES PRODUCTIVAS CATEGORIZADAS	139

Lista de tablas

TABLA 1. COSTA RICA. PRINCIPALES ORÍGENES DE LOS OBSTÁCULOS A LA ACTIVIDAD EMPRENDEDORA EN EL 2010	12
TABLA 2. IMAS, SERVICIOS QUE BRINDA FIDEIMAS, CARACTERÍSTICAS, POBLACIÓN BENEFICIARIA Y REQUISITOS DE CADA UNO, 2023	17
TABLA 3. IMAS. ACTORES QUE INTERVIENEN EN LA OFERTA PROGRAMÁTICA Y SU ROL DENTRO DE LA INTERVENCIÓN, 2023.	30
TABLA 4. IMAS, TAMAÑO DE LA MUESTRA BENEFICIO FIDEIMAS	41
TABLA 5. IMAS, MUESTRA POR ESTRATO SEGÚN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DE LAS PERSONAS	41
TABLA 6. MATRIZ DE EVALUACIÓN DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA ASOCIADA A PRODUCTIVIDAD DEL IMAS	44
TABLA 7. IMAS, DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIOS DE INSERCIÓN PRODUCTIVA POR MONTO ASIGNADO 2018 AL 2022	86
TABLA 8. IMAS. ASIGNACIÓN DE BENEFICIOS POR BENEFICIO SEGÚN SEXO	89
TABLA 9. IMAS, SUGERENCIAS DE LAS DIRECCIONES REGIONALES Y JEFATURAS DE LAS ULDS ASOCIADAS A ELEMENTOS DE COHERENCIA EXTERNA, 2023	108
TABLA 10. REGRESIÓN LOGÍSTICA CON TODAS LAS VARIABLES DUMMY	142
TABLA 11. REGRESIÓN LOGÍSTICA CON TODAS LAS VARIABLES DUMMY	145
TABLA 12. REGRESIÓN LOGÍSTICA FINAL CON LAS VARIABLES SELECCIONADAS	147

Lista de Acrónimos y Significados

Siglas/ Acrónimos	Significado
ADSPC	Área de Desarrollo Socioproductivo y Comunal
ARDS	Áreas Regionales de Desarrollo Social
CICAP	Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública
Desaf	Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
EPI	Emprendimientos Productivos Individuales
Fodesaf	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
INAMU	Instituto Nacional de las Mujeres
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
MICIT	Ministerio de Ciencia y Tecnología
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PNDIP	Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública
SAPEF	Sistema de Atención Personalizada a Familias
SGDS	Subgerencia de Desarrollo Social
SGSA	Subgerencia de Soporte Administrativo
Sinirube	Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios
TdI	Teoría de la Intervención
UEVAL	Unidad de Evaluación de la Desaf
ULDS	Unidades Locales de Desarrollo Social

Introducción

El presente documento contiene la evaluación de diseño realizada a la Oferta Programática asociada a emprendimiento e inserción laboral del Instituto Mixto de Ayuda Social de Costa Rica (IMAS), lo que implica que los servicios aquí analizados no pertenecen a un mismo programa¹ o departamento de la institución, sino que se constituyen en servicios individuales, estos beneficios son: Fideimas, Capacitación, Otros Procesos Formativos y Emprendimientos Productivos Individuales (EPI).

La evaluación fue contratada al Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) por parte de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), quien es la instancia encargada de financiar la oferta analizada.

El proceso evaluativo parte en el mes de julio, sin embargo, en los meses anteriores se inicia el análisis de la información disponible y los intereses de evaluación con las instituciones implicadas, de forma que se logre establecer con precisión las necesidades de información existentes sobre los beneficios analizados, para que la evaluación logre centrarse en un objeto que contribuya a la toma de decisiones y sobre todo a la mejora de la gestión de la Política Pública en materia de pobreza.

Todos estos procesos han atravesado por una construcción involucrando a los distintos actores implicados, de cara a que la información presente en el informe posea el nivel de solidez suficiente.

El informe contiene en su capítulo I, los principales elementos de la teoría de las intervenciones analizadas, es decir el problema que las origina, sus objetivos, sus características de funcionamiento y el acercamiento a la estructura lógica de los resultados construida para el presente análisis.

¹ Se entiende programa como un conjunto articulado e interdependiente de proyectos que buscan generar el mismo resultado.

Además, se plantea en el capítulo II, el marco evaluativo y metodológico que define las principales características del proceso de evaluación para transitar hacia la presentación de los principales juicios de valor y hallazgos de la evaluación contenidos en el capítulo III.

Finalmente se presentan en el capítulo IV las principales conclusiones y recomendaciones de la evaluación.

1. Aspectos clave del contexto y la Teoría de la Intervención (TdI)

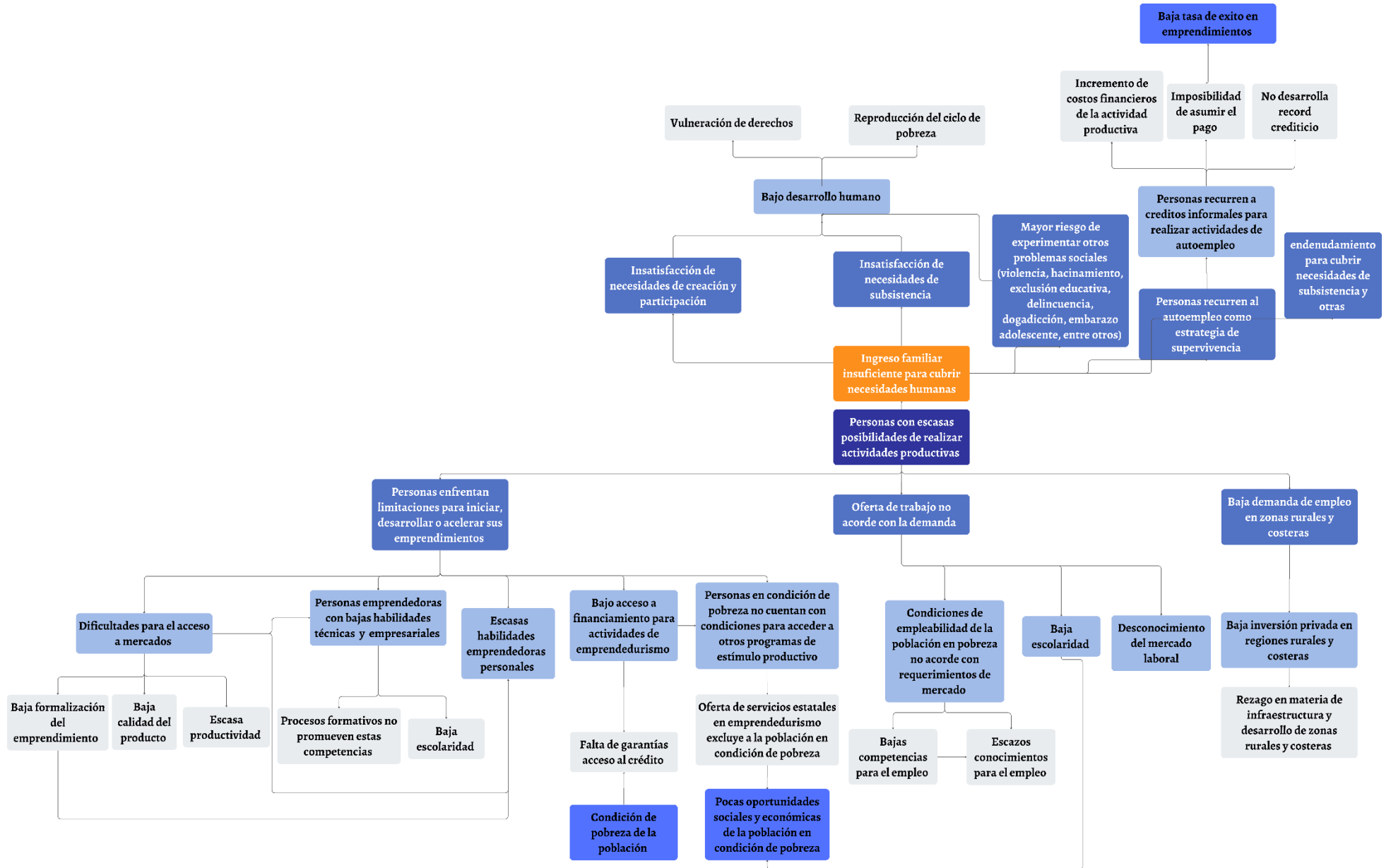
1.1. Contexto del problema

El análisis del problema que da origen a las intervenciones es un elemento clave para los procesos evaluativos en la medida en que identifica los aspectos contextuales que explican el por qué de las acciones públicas y por tanto, su capacidad para transformar la realidad. La relación entre el problema y la planificación predictiva se basa justamente en la capacidad de la segunda para generar una estrategia suficientemente sólida para transformar las causas que originan el problema.

El problema identificado para esta oferta programática es “ingreso familiar insuficiente para cubrir necesidades humanas”. En este análisis, a pesar de que se reconoce que la problemática es multicausal, solamente se analizará esta desde una causa concreta a la que se asocia toda la estrategia de intervención que es: la baja posibilidad de las personas para realizar actividades productivas, esto por cuanto, toda la oferta analizada en esta evaluación se asocia con productividad. Solamente se ha decidido abordar esta causa, debido a que realizar un análisis más amplio, aunque puede ser un tema relevante para la planificación no es necesario para la evaluación, pues el proceso analítico se concreta de forma exclusiva en la causalidad anteriormente indicada.

La **Figura 1**. IMAS, Árbol de problemas de la Oferta Programática asociada a productividad e inserción laboral del IMAS, 2023 muestra mediante la herramienta denominada árbol de problemas, los elementos centrales que explican los anteriormente señalados de forma lógica. Además, ubica en el centro el problema identificado, y en el nivel inferior al problema, las causas de este, simulando las raíces de un árbol. En el caso de las consecuencias, estas se ubican en el nivel superior al problema y simulan los frutos del árbol.

Figura 1. IMAS, Árbol de problemas de la Oferta Programática asociada a productividad e inserción laboral del IMAS, 2023



Como se indicó anteriormente, las causas del problema se identifican en el nivel inferior, iniciando con “personas con escasas posibilidades de realizar actividades productivas”, dentro de este se ubican tres subcausas, asociadas con las dificultades que presentan las personas en condición de pobreza ya sea para autoemplearse por medio del emprendedurismo o insertarse en el mercado laboral.

La primera se identifica de forma textual como “limitaciones presentadas por las personas en condición de pobreza para iniciar, desarrollar o acelerar sus emprendimientos”.

El emprendimiento en su valor productivo es considerado como impulsor del crecimiento económico y el desarrollo social, permite a las personas cubrir sus necesidades más allá de la subsistencia pues median en él, la capacidad humana de creación, participación y entendimiento puede constituirse en una fuente tanto de autoempleo como empleo. No obstante, para que este se pueda desarrollar se requiere de una serie de condiciones contextuales e individuales que pueden ser potenciadoras o limitantes para que las personas puedan emprender.

Para el caso de las personas en condición de pobreza, no se encuentran datos concretos que den cuenta de las características de sus emprendimientos, sin embargo, comúnmente se concentran en la franja de las microempresas, enfrentando una serie de limitaciones de acceso a recursos económicos y de mercado, causadas a su vez por el bajo acceso a empleo y seguridad social, educación, así como bienes y servicios que sufre esta población, lo que disminuye las posibilidades desarrollo humano y productivo.

Para el año 2010, según lo identificado por el Estado de la Nación, “el apoyo financiero representaba el obstáculo más importante en el país para realizar actividades emprendedoras”. (Petry y Lebendiker, 2011, p. 17)

Tabla 1. Costa Rica. Principales orígenes de los obstáculos a la actividad emprendedora en el 2010

Clasificación de las fuentes citadas por los expertos	Porcentaje	Ranking del año: 2010
Apoyo Financiero	76,32	1
Contexto político, social e institucional	65,79	2
Políticas Gubernamentales	34,21	3
Capacidad para emprender	31,58	4
Educación y Entrenamiento	28,95	5
Normas sociales y culturales	26,32	6
Acceso a infraestructura física	7,89	7
Infraestructura comercial y profesional	7,89	8
Programas Gubernamentales	7,89	9
Clima económico	5,26	10
Composición percibida por la población	2,63	11
Apertura de los mercados	2,63	12
Características de la fuerza laboral	0	13
Transferencia de I+D	0	14

Fuente: Petry y Lebendiker (2011). Decimoséptimo Informe Estado de la Nación: El Emprendedurismo en Costa Rica.

Entre los principales comentarios emitidos por los entrevistados relacionados con el apoyo financiero se encuentran:

- a. Existen muchos requisitos para obtener un préstamo bancario y exigen respaldo al crédito mediante garantías reales
- b. No existe capital de riesgo y capital semilla
- c. Bajo desarrollo de capital accionario y mercado de valores poco desarrollado
- d. Falta de visión y voluntad política para poner en marcha los mecanismos existentes en la Ley de Banca para el Desarrollo con énfasis en la creación de nuevas empresas y emprendedores y la articulación de los actores públicos y privados interesados
- e. Dificultad para acceder a créditos en la Banca de Desarrollo, muy enfocada al sector agrícola

- f. Insuficiente programas de incubación que fomenta la creación de nuevas empresas.
(Petry y Lebendiker, 2011, p. 17)

Estas causas están comúnmente asociadas con otro factor señalado en la Tabla 1, relacionado con las políticas gubernamentales, las cuales influyen directamente sobre las condiciones del contexto para emprender.

Asimismo, conviene separar aquellas causas de corte contextual de las individuales, dentro de estas últimas se ubican las pocas posibilidades para emprender y la baja escolaridad y entrenamiento como los elementos más limitantes. A pesar de que estas condiciones puedan estar identificadas dentro de las características individuales, su existencia tiene un origen sistémico y estructural, que en el caso de las personas en condición de pobreza funciona de manera circular pues los elementos de contexto condicionan el desarrollo individual, salvo que, como se verá posteriormente, también existen elementos de la estructura de personalidad que pueden influir en la actividad emprendedora.

Las principales causas identificadas por el equipo del IMAS en el taller realizado para la reconstrucción de la teoría del programa, que se consideran obstaculizadoras del progreso de los emprendimientos se concentran en:

- a. Bajas habilidades técnicas y empresariales
- b. Bajas habilidades emprendedoras personales
- c. Bajo acceso a financiamiento

1.2. Descripción de la Oferta Programática y Teoría de la Intervención asociada a productividad del IMAS

1.2.1. Descripción de la oferta Programática

El Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), se crea en 1971 por medio de la Ley 4760, en la cual se define en el artículo 2° que esta institución “tiene como finalidad resolver el problema de la pobreza extrema en el país, para lo cual deberá planear, dirigir, ejecutar y controlar un plan nacional destinado a dicho fin.” Además, en el Art. 4 se indica:

- a) Formular y ejecutar una política nacional de promoción social y humana de los sectores más débiles de la sociedad costarricense;
- b) Atenuar, disminuir o eliminar las causas generadoras de la indigencia y sus efectos;
- c) Hacer de los programas de estímulo social un medio para obtener en el menor plazo posible la incorporación de los grupos humanos marginados de las actividades económicas y sociales del país;
- d) Preparar los sectores indigentes en forma adecuada y rápida para que mejoren sus posibilidades de desempeñar trabajo remunerado;
- e) Atender las necesidades de los grupos sociales o de las personas que deban ser provistas de medios de subsistencia cuando carezcan de ellos;
- f) Procurar la participación de los sectores privados e instituciones públicas, nacionales y extranjeras, especializadas en estas tareas, en la creación y desarrollo de toda clase de sistemas y programas destinados a mejorar las condiciones culturales, sociales y económicas de los grupos afectados por la pobreza con el máximo de participación de los esfuerzos de estos mismos grupos; y
- g) Coordinar los programas nacionales de los sectores públicos y privados cuyos fines sean similares a los expresados en esta ley. (Ley 4760, 1971).

Para el alcance de este fin, IMAS interviene por medio de una oferta programática integrada por servicios y beneficios relacionados con Bienestar Familiar, Desarrollo Socioeducativo, Desarrollo Socio productivo y Comunal: Beneficios grupales e individuales, Acción Social y Administración de instituciones y donaciones.

Además, cuenta como programa sustantivo para la ejecución de recursos en inversión social, el llamado desde el año 2016, Programa de Protección y Promoción Social anteriormente Bienestar y Promoción Familiar, cuya Unidad Ejecutora corresponde de la Subgerencia de Desarrollo Social. La ley a la cual responde este programa es la misma que da creación al IMAS, N.º 4760.

Dado que la creación del IMAS surge como respuesta a necesidades relacionadas con pobreza, la población objetivo del Programa Protección y Promoción Social es:

Personas, familias u hogares en condición de pobreza extrema y pobreza, que han sido calificados en dicha condición según las metodologías institucionalmente definidas para ello.

Objetivos del Programa Protección y Promoción Social

A continuación, se presentan los objetivos -general y específicos- que orientan la intervención del Programa Protección y Promoción Social.

a. Objetivo general del programa:

Contribuir a la disminución de la pobreza extrema y pobreza en Costa Rica, mediante procesos de atención integral concretados en transferencias monetarias y procesos de atención integral dirigidos a personas, hogares y territorios en situación de pobreza. (Fodesaf, 2022, p.19)

Para el alcance de estos objetivos, el IMAS ejecuta recursos provenientes del FoDesaf que son administrados por la Desaf como dependencia técnica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

Para dicho fin y como se mencionó anteriormente, se interviene por medio de la oferta programática de Protección y Promoción Familiar, integrada por seis productos a saber:

- a. Seguridad Alimentaria
- b. Asignación Familiar
- c. Prestación Alimentaria
- d. Cuidado y desarrollo infantil
- e. Avancemos
- f. Protección familiar

Protección Familiar es el producto que interesa para efectos de esta evaluación.

Protección Familiar

Objetivo de la intervención

Ejecutar acciones de protección familiar mediante la asignación de transferencias monetarias y acciones de seguimiento integral, dirigidas a personas y hogares en condición de pobreza que requieren aportes estatales para la satisfacción de sus necesidades básicas. (Fodesaf, 2022, p.19)

Para el alcance de este objetivo, el producto cuenta con 11 beneficios que a través de transferencias monetarias inciden en necesidades específicas de la población objetivo. Estos beneficios son:

- Atención a Familias
- Emergencias
- Veda
- Atención de situaciones de violencia
- Mejoramiento vivienda
- Persona trabajadora menor de edad
- Emprendimiento productivo
- Capacitación
- Servicios de Apoyo Fideimas
- Garantía Fideimas y Procesos Formativos.

Cabe resaltar que para efectos de este proceso evaluativo interesan los servicios relacionados al tema de productividad y por ello los que a continuación se desarrollarán son: Fideimas (Servicios de Apoyo y Garantía Fideimas), Procesos Formativos específicamente el motivo de Otros Procesos Formativos; Capacitación y EPI.

Fideimas

Fideimas, es un Fideicomiso que además de facilitar el acceso a créditos con tasas de interés más favorables siendo enlace a créditos empresariales, brinda capacitaciones y asistencia técnica a las personas con proyectos productivos.

Por otra parte, este servicio interviene por medio de cuatro servicios específicos a saber:

- Garantía Fideimas
- Capacitación y Asistencia técnica
- Apoyo a comercialización, y
- Hecho por mujeres

Cada uno de estos servicios no son excluyentes entre sí, es decir, una persona beneficiaria podría contar con uno o más de ellos. A su vez, cada intervención tiene características específicas por lo cual a continuación en la **Tabla 2**. IMAS, Servicios que brinda Fideimas, características, población beneficiaria y requisitos de cada uno, 2023, se detalla según sean sus características, población beneficiaria y requisito de ingreso.

Tabla 2. IMAS, Servicios que brinda Fideimas, características, población beneficiaria y requisitos de cada uno, 2023

Servicio	Características	Población beneficiaria	Requisitos
Facilita crédito (garantía Fideimas)	Brinda apoyo con garantía adicionales y subsidiarias para: <ul style="list-style-type: none"> • Crear, • Desarrollar • Fortalecer actividades productivas, en pro de la competitividad en el mercado, la consolidación de la actividad y por ende la generación de ingresos. Contribuir al acceso a crédito con tasas de interés son de carácter diferenciado y con plazos ajustados a las características de inversión.	Personas físicas o grupos organizados, cuya característica debe ser que las personas se encuentren en condición de pobreza.	<ul style="list-style-type: none"> • Contar con el estudio socio económico del IMAS. • Tener una actividad productiva con más de 6 meses de funcionamiento. • Tener su historial crediticio limpio. • Contar con permisos según actividad productiva.

Servicio	Características	Población beneficiaria	Requisitos
Capacitación y asistencia técnica	<p>Por medio de las capacitaciones busca:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incrementar el nivel de conocimientos técnicos para el manejo de las actividades empresariales de la población meta, así como facilitar los procesos de capacitación horizontal entre las personas beneficiarias y mejorar sus habilidades para la adaptación de las tecnologías a sus condiciones socioeconómicas, por medio de asesorías puntuales. • Proporcionar espacios de intercambio y sistematización de experiencias exitosas en coordinación con otros componentes de capacitación del IMAS y de otras instituciones. • Establecer un proceso continuo de atención hacia la empresariedad de las personas, utilizando como estrategia convenios de cooperación, contratación y formalización de servicios profesionales y alianzas estratégicas con personas físicas y jurídicas que se comprometan en la continuidad en el sistema de aprendizaje y seguimiento de las actividades productivas de las posibles personas beneficiarias. Pero también, estimulando programas de encadenamiento productivo. (Fideimas, 2023) 	<p>Personas físicas o grupos organizados, cuya característica debe ser que las personas se encuentren en condición de pobreza.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Contar con la Ficha de Información Social del IMAS y calificar en los parámetros de pobreza establecidos por la Institución. • Contar con habilidades emprendedoras. • Contar con un emprendimiento en marcha. • Tener un récord crediticio limpio.

Servicio	Características	Población beneficiaria	Requisitos
Apoyo a comercialización	Brinda espacios en plataforma web para la comercialización de los productos que ofrecen las personas con actividades productivas.	Personas, familias y hogares que requieren apoyos para fortalecimiento de emprendimientos productivos.	<ul style="list-style-type: none"> • Contar con la Ficha de Información Social del IMAS y calificar en los parámetros de pobreza establecidos por la Institución. • Contar con habilidades emprendedoras. • Contar con un emprendimiento en marcha.
Hecho por mujeres	Ofrece una plataforma web para la venta y promoción de productos realizados por mujeres, con el fin de contribuir con su autonomía económica y bienestar. La plataforma fue creada por ONU Mujeres en alianza con PNUD, OIT y FAO. Siendo FIDEIMAS la contraparte. Esta plataforma de comercialización electrónica tiene su apertura en noviembre 2021	Mujeres en condición de pobreza usuarias de los programas estatales como IMAS, FIDEIMAS INAMU, para el fomento del emprendedurismo de esta población.	Ser mujer usuaria de programas estatales, orientados a población en condición de pobreza.

Procesos Formativos- Otros Procesos Formativos

Procesos Formativos es un tipo de servicio que brinda la institución que se compone de dos “motivos”², por un lado, Formación Humana³ el cual corresponde a un beneficio que por medio de transferencias monetarias permite el acceso a actividades formativas relacionadas con fortalecimiento y habilidades para la vida y se realiza en conjunto con el INAMU; y el segundo motivo es Otros Procesos Formativos.

A continuación, se desarrollan las principales características del motivo que interesa a esta evaluación:

Otros procesos formativos

Este motivo está orientado a “Capacitaciones que se orientan al fortalecimiento de la dimensión humana y el desarrollo de capacidades de las personas que integran los hogares o familias.” (IMAS, 2021, P. 93)

Para la asignación de la transferencia monetaria para este fin, es el Área Regional de Desarrollo Social, quien avala el contenido, monto del proceso de formación entre otros aspectos del proceso formativo que puede ser impartido por entes privados o públicos.

EPI

El servicio de EPI, por medio de transferencias monetarias no reembolsables, “facilita la creación y fortalecimiento de actividades productivas lícitas y su comercialización, en los ámbitos agropecuarios, industrial, producción de bienes y servicios, entre otras, mediante un aporte económico no reembolsable a la familia para el desarrollo de su actividad como fuente de generación de ingresos.” (IMAS, 2022, pág.38)

² En las denominaciones dadas por la institución, se llama “motivo” a los dos tipos de servicio que se brinda en este producto o beneficio.

³ Este motivo no será objeto de esta evaluación

Además, permite la compra y reparación de herramientas requeridas para la producción, como maquinaria, equipo, materia prima, entre otros requeridos para la ejecución de la actividad productiva que se desarrolle. La finalidad es el autoempleo por medio de la estimulación y fortalecimiento de dicha actividad.

Población beneficiaria

La población beneficiaria de este servicio son personas que requieren fortalecimiento de habilidades productivas y emprendimientos.

Capacitación

El IMAS desde su creación ha desarrollado procesos de capacitación y formación orientados al fortalecimiento de capacidades personales y empresariales, que facilitaran a las personas beneficiarias su incorporación en actividades productivas y por ende mejorar las condiciones económicas.

Del año 2011 y hasta el 2021, el beneficio de capacitación dentro del llamado programa de Bienestar y Promoción Familiar, actualmente Programa Protección y Promoción Social” y en conjunto con la “Estrategia Nacional para la reducción de la Pobreza: Puente al Desarrollo, intervino en diferentes espacios, inicialmente articuló lo público y privado para brindar Capacitación en Emprendedurismo, posteriormente se conoce como Capacitación Técnica y se integra la Capacitación Territorial Indígena.

Actualmente, el beneficio de capacitación corresponde a una transferencia monetaria no reembolsable que se asigna a personas que requieren capacitaciones para el fortalecimiento de sus competencias, ya sea las relacionadas para insertarse en el mercado laboral o para el mejoramiento de la ejecución de emprendimientos productivos. La finalidad del servicio es contribuir con la generación de ingresos individuales o familiares, de aquellas personas beneficiarias.

La transferencia monetaria que incluye este beneficio permite cubrir gastos relacionados a la matrícula y las mensualidades de cursos, así como los costos requeridos que implique la participación en actividades que permitan el intercambio de conocimientos u otros procesos formativos.

1.2.2. Estructura lógica de resultados y constructo teórico

Comprender la lógica causal de la intervención permite que el enfoque de evaluación teóricamente dirigida pueda ser aplicado, pues brinda las bases sobre las cuales se lleva a cabo el proceso valorativo.

Las intervenciones analizadas en el marco de la Oferta Programática del IMAS, asociada a la productividad no poseen una lógica causal documentada en la institución, pues dicha oferta no se encuentra integrada, inclusive su administración es realizada por distintos departamentos según tipos de servicios. Por tanto, la estructura de resultados construida para efectos de la presente evaluación se ha basado tanto en la posición profesional de las personas encargadas de las distintas intervenciones y figuras del ámbito gerencial, como de la documentación accesada sobre los servicios analizados.

Todos los beneficios analizados en la presente evaluación fueron creados anterior a la implementación de la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) en la administración pública costarricense, lo que implica que los ejercicios realizados en aras de construir la lógica causal han sido sobre las actividades que realiza la intervención y no sobre el resultado de largo plazo como en fin en sí mismo, razón por la que los modelos revisados para la presente evaluación debían mejorar de manera sustantiva la lógica causal así como el constructo teórico, el cual se encuentra ausente en la documentación.

El proceso de construcción de la lógica causal ha implicado contar con la participación tanto de las y los profesionales que gestionan cada uno de los beneficios como de la validación con personas del ámbito de las personas de la toma de decisiones políticas, identificándose el impacto como el incremento del ingreso familiar, lo que se asocia directamente con el problema anteriormente desarrollado.

Para efectos del IMAS su máximo objetivo tiene que ver con la disminución de la pobreza, y la oferta programática asociada con productividad la cual se concentra en el resultado de la generación de ingresos, lo que tiene implicaciones estratégicas para efectos del país y el desarrollo social.

Las actividades desarrolladas por la Oferta Programática se concentran en un tipo de beneficio denominado intervenciones activas en materia de trabajo, las cuales buscan mejorar el perfil de empleabilidad de las personas para promover su inserción laboral y/o generar las condiciones para el autoempleo por medio del desarrollo de emprendimientos. En cuanto a la primera, las actividades desarrolladas por el IMAS son capacitación en habilidades para la vida y capacitación técnica, lo que a su vez permite adquirir y mejorar los conocimientos y por tanto mejorar el perfil de empleabilidad para lograr la inserción laboral.

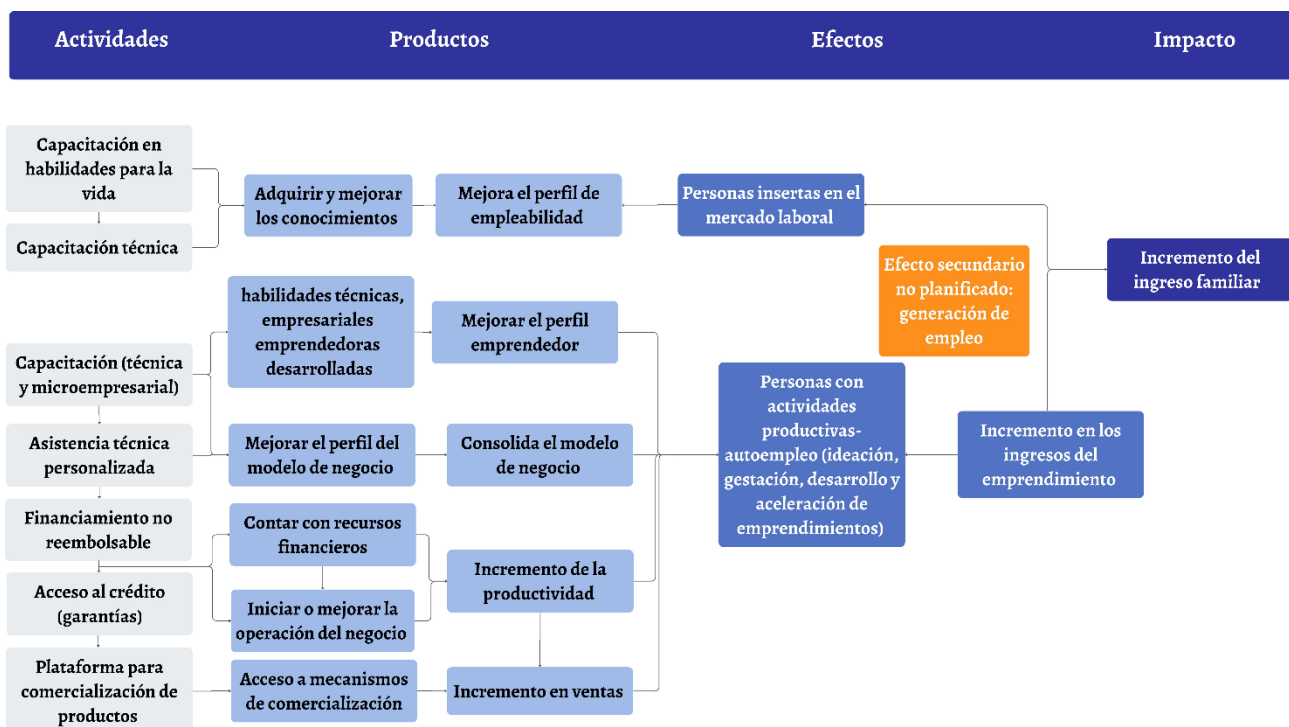
En relación con las segundas, las actividades se relacionan con capacitación técnica y microempresarial y asistencia técnica personalizada para mejorar las habilidades técnicas, empresariales y emprendedoras, para desarrollar el perfil emprendedor, así como mejorar el perfil del modelo de negocio de cara a su desarrollo y consolidación.

Además, también se identifican actividades que brindan financiamiento no reembolsable y el acceso al crédito brindando garantías a personas que no las pueden asumir, como forma de contar con recursos financieros para iniciar las actividades empresariales o mejorar la operación y la productividad.

Por último, se ubican actividades como la plataforma de comercialización que se orienta en términos de resultado de producto con un incremento en las ventas, lo que incide directamente sobre las posibilidades de que las personas cuenten con una actividad productiva, ya sea en proceso de ideación, desarrollo o aceleración del emprendimiento y esto a su vez tiene un efecto en términos del incremento de los ingresos del negocio y por último un incremento del ingreso del grupo familiar.

A continuación, en la **Figura 2. IMAS, Cadena de Resultados de la Oferta, 2023**, se presenta la estructura gráfica de la cadena de resultados reconstruida como parte de este proceso evaluativo, donde se representan los distintos niveles que van desde las actividades

Figura 2. IMAS, Cadena de Resultados de la Oferta, 2023



hasta los productos generados y los resultados de corto y largo plazo.

Un elemento relevante en términos del resultado de efecto planteado es que se debe realizar la diferenciación entre el incremento de los ingresos propios del emprendimiento de los ingresos de las personas. Para efectos de determinar el constructo teórico relacionado con el ingreso del grupo familiar, este se valora en función de todas las fuentes de ingreso que se tienen y particularmente si alguna de las fuentes se asocia con la actividad productiva promovida por medio de la intervención, en este sentido conviene identificar como variables tanto el tipo de fuente como el aporte nominal y relativo de dicha fuente al ingreso total.

Para efectos de la inserción laboral, esta valoración es relativamente sencilla, si se toma en consideración que el ingreso neto es relativamente simple de determinar, no obstante, en las actividades de autoempleo, la dinámica tiende a complejizarse, pues se debe demostrar que el emprendimiento está generando ingresos suficientes tanto para operar como para pagar las actividades productivas que las personas realizan y por tanto generar ingresos al grupo familiar. Para ello se debe definir estos tipos de ingresos de manera diferenciada.

Por su parte, un aspecto fundamental de la estructura de resultados tiene que ver con las posibilidades de esta de explicar científicamente la lógica causal, aquí se debe comprender cómo las actividades demuestran su capacidad para convertirse en resultados.

El constructo teórico aquí expuesto asume la postura del autor Hugo Kantis quien ha abordado el fenómeno emprendedor desde una perspectiva sistémica, considerando que la creación de empresas es un proceso interdependiente en el que influyen múltiples variables. Según Kantis (2000), "El enfoque sistémico en la creación de empresas reconoce la naturaleza dinámica y multidimensional del proceso emprendedor". Es decir, el proceso de creación de empresas no puede entenderse como una suma de partes aisladas, sino como un sistema complejo e interconectado.

La Importancia de los Actores y el Entorno

El enfoque sistémico propuesto por Hugo Kantis resalta la importancia de considerar a los diversos actores involucrados en el proceso emprendedor, como emprendedores, inversores, instituciones gubernamentales y la comunidad local. En palabras del autor, "El análisis de los actores y su interacción es fundamental para comprender cómo se configura el ecosistema emprendedor" (Kantis, 2004).

Además de los actores, el enfoque sistémico también enfatiza el impacto del entorno en el proceso de creación de empresas. Kantis (2002) sostiene que "El entorno económico, social y cultural en el que se desarrolla el emprendimiento puede facilitar u obstaculizar la generación de nuevos negocios". Factores como la disponibilidad de recursos financieros, el acceso a mercados, la infraestructura y las políticas gubernamentales juegan un papel crucial en la promoción del emprendimiento exitoso.

El Papel de las Políticas Públicas

En sus investigaciones, Hugo Kantis ha enfatizado el papel que juegan las políticas públicas en el desarrollo del emprendimiento y la creación de empresas. Según este, "El diseño de políticas que fomenten el emprendimiento y faciliten el acceso a recursos puede fortalecer el ecosistema emprendedor" (2012). Esto incluye la implementación de incentivos fiscales, programas de formación y capacitación, y la creación de mecanismos de financiamiento accesibles para los emprendedores.

La Dimensión Temporal y la Trayectoria Emprendedora

Un aspecto fundamental del enfoque sistémico es su consideración de la dimensión temporal del proceso emprendedor. Este enfoque reconoce que la creación de empresas no es un evento aislado, sino un proceso que evoluciona con el tiempo. El autor afirma que "La trayectoria emprendedora es un elemento central en la teoría sistémica, ya que permite entender cómo los emprendedores se adaptan y aprenden de sus experiencias a lo largo del tiempo" (Kantis, 2008).

El enfoque sistémico también aborda la diversidad de trayectorias emprendedoras, reconociendo que no todas siguen una ruta lineal hacia el éxito. Algunas empresas pueden enfrentar desafíos y fracasos antes de alcanzar la estabilidad y el crecimiento, mientras que otras pueden crecer rápidamente desde su inicio.

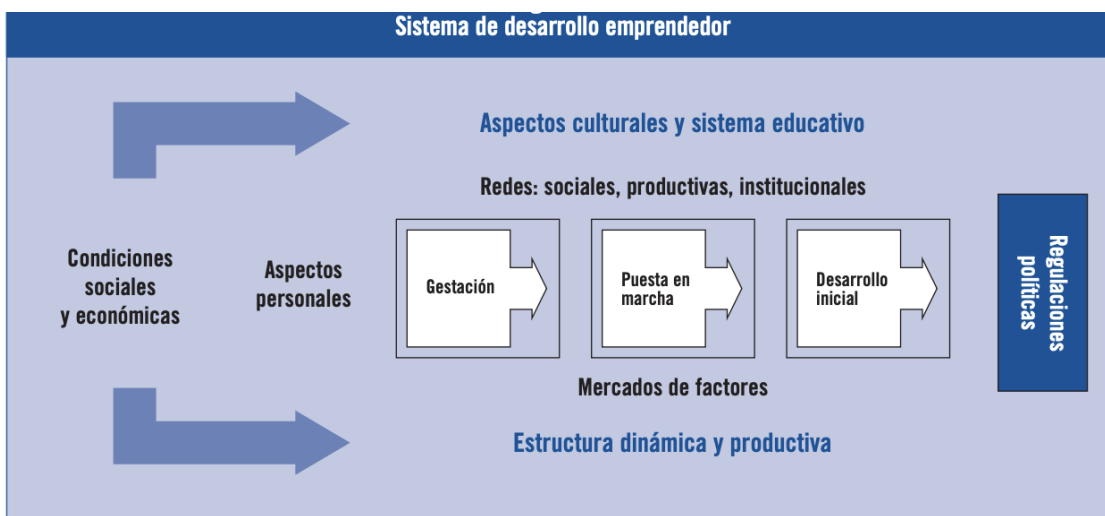
Como parte del proceso de emprender Kantis (2004) modela el concepto de sistema de desarrollo emprendedor, "esquemático en tres etapas en las cuales se analizan distintos eventos, cuyas «salidas» (outputs) son el nacimiento de emprendedores y el nacimiento de las empresas" (p. 24). Para ello explica cada una de las etapas y sus principales características:

- a. La gestación del proyecto empresarial: la primera etapa inicia con la motivación para emprender e incluye, además, la formación de las competencias empresariales, aquí se incorporan aspectos que van desde el desarrollo de conocimientos y habilidades, hasta la identificación de la necesidad de mercado.

- a. La identificación de la idea de negocio y la elaboración del proyecto: incluye tanto el desarrollo de un modelo de negocio como el acceso a recursos para iniciar con la operación
- b. Desarrollo inicial empresarial: acceso y organización de los recursos, gestionar la empresa durante los primeros años de vida.

El enfoque de Kantis se puede resumir de acuerdo con la interrelación de los diversos factores que la componen de la siguiente manera:

Figura 3. Sistema de desarrollo emprendedor



Fuente: (Kantis, 2004)

Como parte de la teoría explicativa sobre el éxito de los emprendimientos, este autor en su texto Desarrollo Emprendedor América Latina y la Experiencia Internacional (2004), reconoce que existen una serie de factores que pueden potenciar u obstaculizar el desarrollo de estos, entre los que destaca:

- a. **Condiciones sociales y económicas:** En sociedades en las cuales existe una muy elevada fragmentación social, por ejemplo, cabe esperar que buena parte de la

población tenga dificultades para acceder a la educación o a ingresos básicos que permitan ahorrar para emprender.

Además, identifica que el ingreso per cápita elevado tiene una influencia favorable sobre el volumen y la diversidad de la demanda de bienes y servicios, lo que genera mayores oportunidades para el nacimiento de emprendimientos dinámicos, basados en el conocimiento y la diferenciación de la oferta.

- b. Cultura y sistema educativo:** “Distintos aspectos culturales, como la valoración social del emprendedor, las actitudes frente al riesgo de fracasar y la presencia de modelos empresariales ejemplares, constituyen factores culturales que inciden sobre la formación de vocaciones para emprender” (Wennekers y Thurik, 2001; McGrath y otros, 1992 citado por Kantis, 20024, p.26).
- c. Aspectos personales:** hace alusión al perfil sociodemográfico del emprendedor y a las competencias para emprender (propensión a asumir riesgos, tolerancia al trabajo duro, capacidad de gestión, creatividad, etc.). para Kantis, “por definición, las capacidades emprendedoras inciden sobre los distintos eventos del proceso emprendedor y están influidas por los ámbitos familiar, educativo y laboral” (2004, p.27).
- d. Estructura y dinámica productiva:** se identifican en este “El perfil sectorial, regional y de tamaño de las empresas e instituciones existentes, es decir, la estructura productiva, condiciona el tipo de experiencia laboral y profesional que las personas pueden adquirir antes de ser empresarios y, por consiguiente, puede contribuir en diverso grado al desarrollo de competencias emprendedoras en la población trabajadora y en la formación de sus redes de relaciones” (Kantis, 2004, p.27).
- e. Redes del emprendedor:** El tipo de red al que las personas tienen acceso, constituye su capital social, puede impulsar o limitar el potencial emprendedor, en este sentido el acceso a redes de mercado, personas que apoyan con recursos económicos u otras formas de apoyo son elementos clave.

- f. **Mercado de factores:** Influye sobre el acceso a los recursos financieros, a la oferta de trabajadores calificados o de servicios profesionales (contadores, consultores, etc.), a los proveedores de insumos y equipamiento, etc. (Kantis, 2004, p.27).

- g. **Regulaciones y políticas:** incluye el conjunto de normas y políticas que afectan o promueven la creación de empresas, incluye tanto los aspectos tramitológicos, los accesos diferenciados, la carga impositiva, entre otros.

1.3. Mapeo de actores

A continuación, se definen los actores involucrados en la implementación y ejecución de los beneficios ya desarrollados. En un primer momento, en la **Tabla 3. IMAS. Actores que intervienen en la Oferta Programática y su rol dentro de la intervención, 2023.** se indican los actores y su rol en la intervención, posteriormente en la **Figura 4. IMAS. Actores de los servicios de Promoción Social, según nivel de influencia y categoría, 2023** se indican su nivel de influencia: muy alto, alto, medio o bajo y la clasificación según sea dentro del programa como clave, primario o secundario.

Tabla 3. IMAS. Actores que intervienen en la Oferta Programática y su rol dentro de la intervención, 2023.

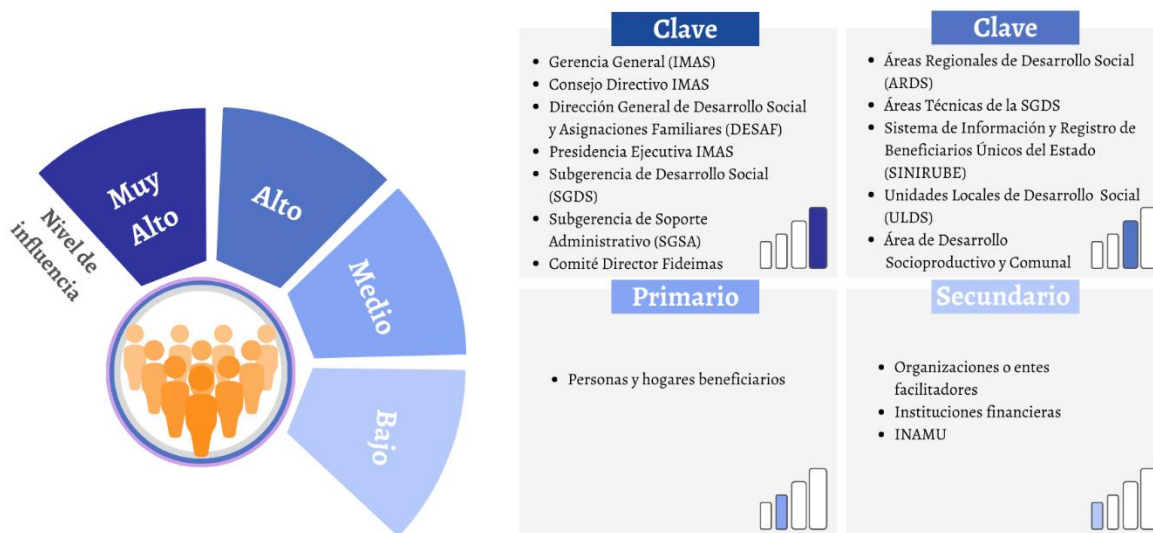
Actor / Interesado	Rol en la intervención
Áreas Regionales de Desarrollo Social (ARDS)	Velar por el cumplimiento de metas físicas y presupuestarias.
Áreas Técnicas de la SGDS	Asesorar y velar por la ejecución de la oferta programática.
Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF)	Que se ejecuten los recursos asignados para inversión social.
Gerencia General (IMAS) y Consejo Directivo IMAS	Contribuir al cumplimiento del fin institucional velando por una adecuada ejecución de los recursos asignados.
Organizaciones o entes facilitadores, por ejemplo, INA.	Brindar procesos formativos o de capacitación.
Personas y hogares beneficiarios	Ser receptoras de beneficios que coadyuven a la satisfacción de necesidades básicas.
Presidencia Ejecutiva IMAS	Contribuir al cumplimiento del fin institucional velando por una adecuada ejecución de los recursos asignados.
Sistema de Información y Registro de Beneficiarios Únicos del Estado (SINIRUBE)	Registro de población beneficiaria del Estado.
Subgerencia de Desarrollo Social (SGDS)	Implementar el Programa de Protección y Promoción Social.
Subgerencia de Soporte Administrativo (SGSA)	Contribuir al traslado de recursos y procesos de pago de beneficios.
Unidades Locales de Desarrollo Social (ULDS)	Ejecutar los recursos de inversión social en el área de influencia de la ULDS.

Área de Desarrollo Socioproductivo y Comunal	Intervenir en beneficios individuales y grupales otorgados por medio de asesorías y acompañamiento.
Instituciones financieras	Facilitar el crédito
INAMU	Dar acompañamiento y seguimiento a las mujeres que utilizan la plataforma. Brindar servicios a mujeres empresarias y emprendedoras en condición de pobreza
INA	Brindar capacitaciones a las empresas o emprendimientos, para el desarrollo de capacidades técnicas.
Comité Director Fideimas	Establecer las políticas y regulaciones sobre el funcionamiento de la Unidad Ejecutora y el Fideicomiso

La clasificación de los actores como clave, primario y secundario ha sido identificada previamente por el IMAS.

Figura 4. IMAS. Actores de los servicios de Promoción Social, según nivel de influencia y categoría, 2023

Actores según nivel de influencia y categoría



2. Descripción del diseño y proceso de evaluación

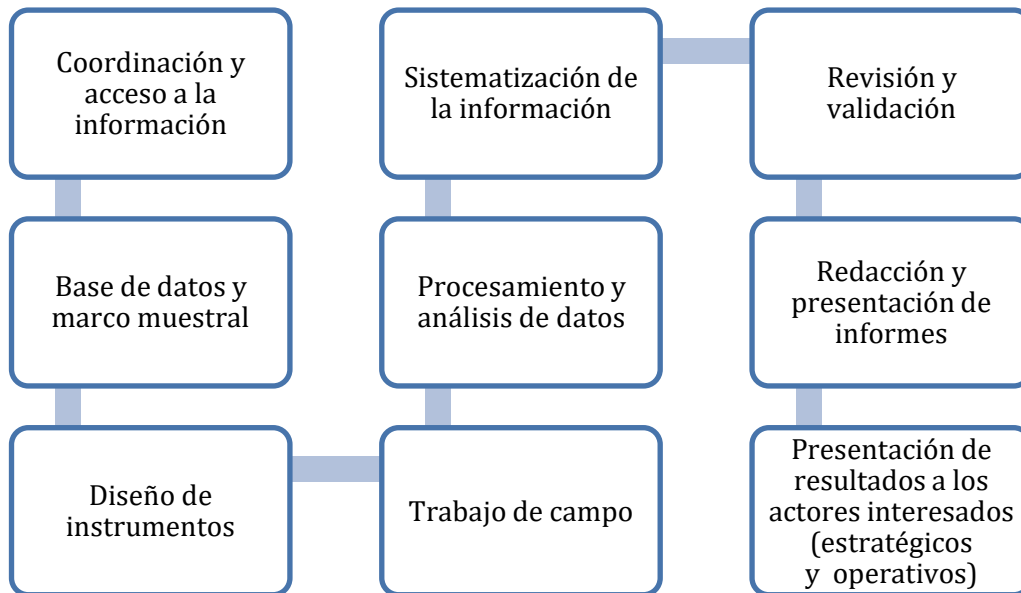
A continuación, se detallan los elementos teórico-metodológicos más relevantes para la realización de la evaluación:

2.1 Proceso de ejecución de la evaluación

Los procesos evaluativos se constituyen en investigaciones aplicadas al campo de las intervenciones públicas en el marco del desarrollo y como tal, se fundamentan en el método científico mediante una serie de pasos lógicamente organizados que permiten valorar el mérito de estas.

Las etapas clave que se siguen para la evaluación, son las siguientes:

Figura 5. Pasos para ejecución de la evaluación de la Oferta Programática asociada con productividad del IMAS, 2023



3. Diseño Metodológico

3.1. Modelo y enfoques de evaluación

La evaluación se llevó a cabo mediante un diseño de tipo mixto que combinó la aplicación del método cuantitativo y cualitativo, el primero utilizando los datos de las bases con las que cuenta el IMAS para analizar los elementos que caracterizan a la población según el tipo de servicio, en este sentido se esperaba que los datos permitieran la construcción del perfil de ingreso y salida para a la asignación del servicio, sin embargo, dadas las variables disponibles en los datos recabados, esto no fue posible, lo que implicó hacer un cambio en el planteamiento cualitativo, pasando el análisis de 4 a 10 casos en los que se analizó la información consignada en los expedientes para tratar de construir dicho perfil.

Además, la metodología cualitativa fue utilizada para consultar a las personas del ámbito de la toma de decisiones y la operacionalización de la intervención para comprender los elementos que formaron parte del diseño de la estrategia de los beneficios y su orientación operativa.

En este sentido, los métodos cualitativos permitieron profundizar en factores contextuales, culturales o sociales que influyen en la intervención, mientras que los métodos cuantitativos permitieron fundamentar algunos hallazgos con elementos de estadística descriptiva. Dado que, se plantearon otros modelos estadísticos que no arrojaron datos significativamente diferentes para responder a las interrogantes de evaluación.

Por otra parte, metodológicamente la evaluación partió del enfoque centrado en el uso, tomando como elemento de partida los intereses de los distintos actores como forma de diseñar tanto un marco evaluativo como una metodología que arroje información para la mejora del diseño y desempeño de la oferta Programática.

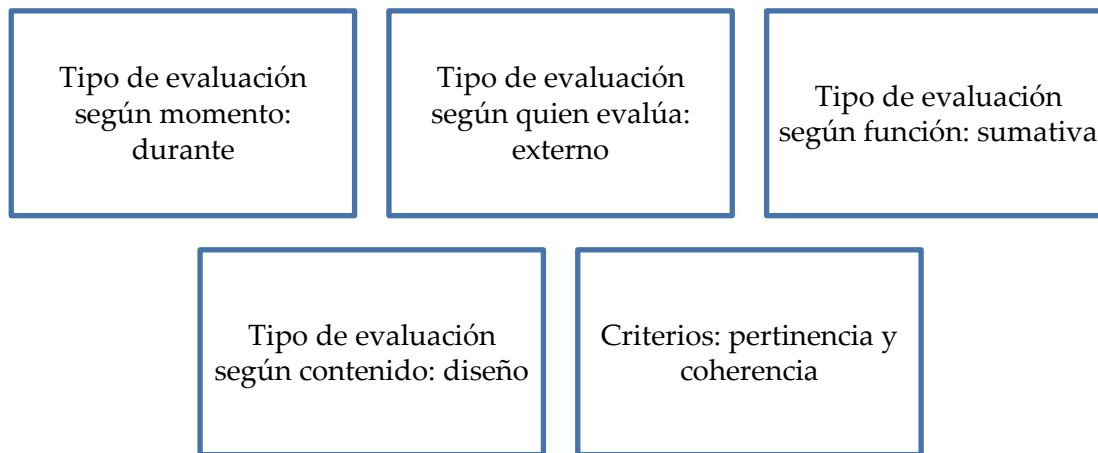
El levantamiento de los requerimientos de la evaluación se hizo consultando a diversos actores principalmente del ámbito institucional sobre las necesidades de información existente, además a pesar de que en este caso no se realizó consulta directa a la población beneficiaria, dado que la evaluación se concentró en el diseño, sí se hizo un análisis de fuente secundaria que permitió comprender las características de la población destinataria para comprender la adaptabilidad de la estrategia a dichas condiciones.

Además, se tomó en consideración los intereses tanto de la institución que opera las intervenciones como del ente financiador, proponiendo interrogantes y metodologías que garanticen el alcance de información orientada hacia la toma de decisiones de carácter transformador.

3.2. Criterios y tipologías de evaluación

Para la evaluación se utilizaron dos criterios enfocados en evaluar los procesos que sigue el programa para brindar el servicio, a continuación, se puntualizan estos, además de las tipologías de evaluación seleccionadas:

Figura 6. Elementos del marco evaluativo de la Oferta Programática asociada con productividad del IMAS, 2023



La conceptualización de los criterios seleccionados para la evaluación de diseño ha sido tomada de forma literal de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la cual los define de la siguiente forma:

- a. **Pertinencia:** El grado en que los objetivos y el diseño de la intervención responden a las necesidades, las políticas y las prioridades de los destinatarios, de los socios/instituciones y del país, así como a las prioridades globales, y lo siguen haciendo aun cuando cambien las circunstancias.

b. **Coherencia:** El grado en el que otras intervenciones (sobre todo políticas) apoyan o socavan la intervención y viceversa. Incluye la coherencia interna y externa.

- *La coherencia interna* se ocupa de las sinergias y los vínculos entre la intervención y otras intervenciones realizadas por la misma institución/ gobierno, así como la compatibilidad de dicha intervención con las normas y estándares internacionales pertinentes a las que se adhiere la institución/el gobierno.
- *La coherencia externa* toma en cuenta la consistencia de la intervención con las intervenciones de otros actores en el mismo contexto. Esto incluye la complementariedad, la armonización y la coordinación con otros actores, así como el grado en que la intervención ofrece un valor añadido y a su vez evita la duplicación de esfuerzos. (OCDE, 2019).

La idea de incluir estos criterios para la valoración del programa tiene que ver con la necesidad de brindar información útil para la toma de decisiones en términos de las mejoras que se puedan realizar en la intervención para incrementar su nivel de efectividad.

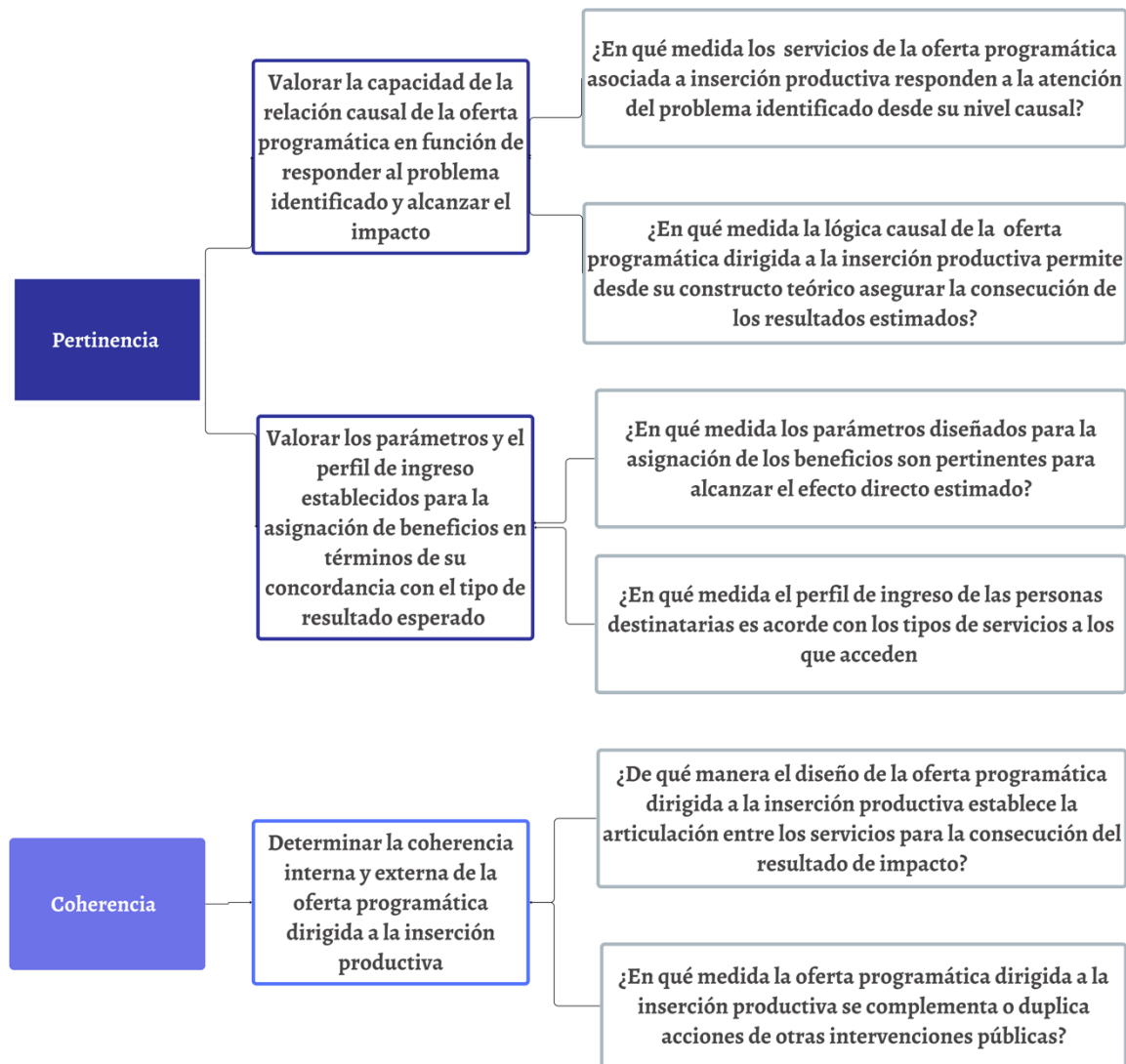
De acuerdo con lo externado por las contrapartes institucionales, se tuvo especial interés en conocer si las acciones que concentra la oferta programática del IMAS, deben mantener su forma de ejecución actual u orientarse de manera distinta, lo anterior en términos de: su estructura de diseño, su lógica de articulación tanto a la interno del IMAS como a lo externo, en su relación con otras intervenciones estatales; y definir si algunas de las acciones que realiza por medio de los diferentes servicios se duplican.

Otro elemento de gran relevancia es que la naturaleza de la información solicitada implicó que la evaluación sea de corte sumativo, es decir permitiera generar una serie de recomendaciones con el nivel de contundencia requerido para tomar decisiones que pueden afectar considerablemente la manera en la que se comprende los resultados o se realiza la gestión y organización de los beneficios evaluados.

La evaluación se llevó a cabo por parte del equipo del CICAP, el cual fungió como equipo externo contratado por Desaf, el rol de este último en el proceso fue el de gestionar el proceso evaluativo y darle seguimiento hasta su finalización.

La Figura 7, presenta las principales interrogantes de evaluación vinculadas con los objetivos y criterios propuestos, lo cual permite comprender el alcance y foco del presente proceso:

Figura 7. Criterios, objetivos e interrogantes de evaluación



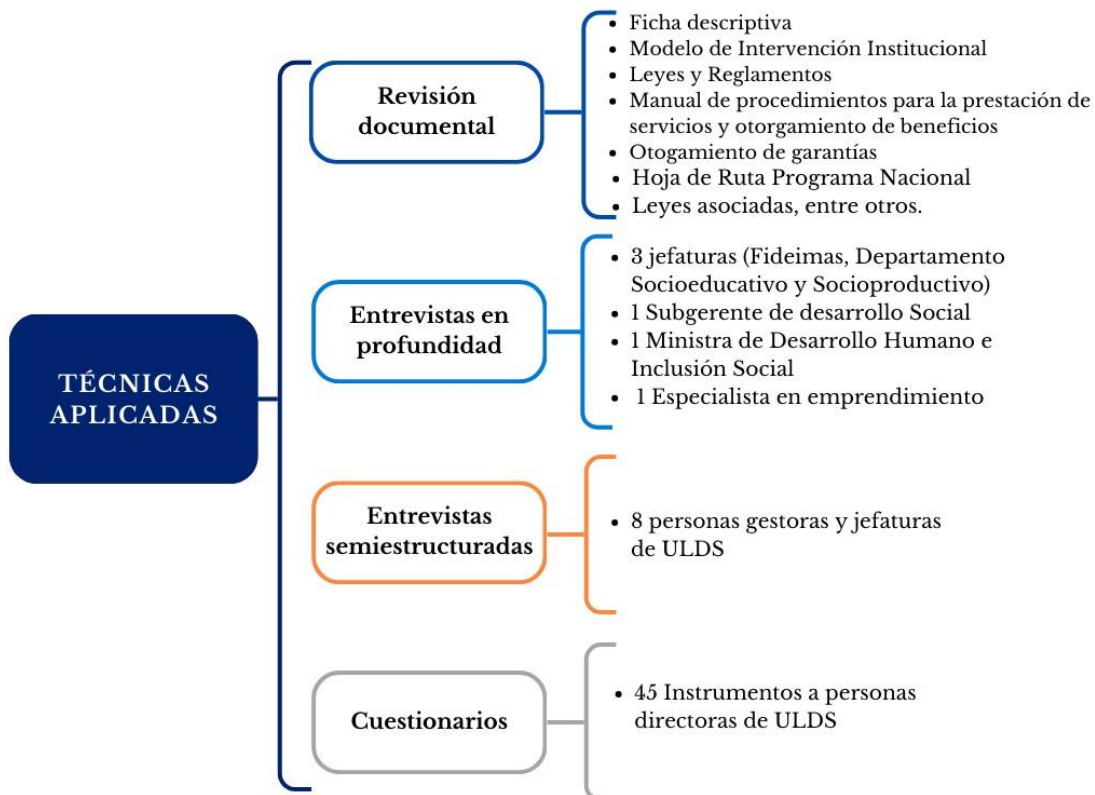
3.3. Fuentes de información

Como parte de las técnicas de análisis cualitativo se incorporó la participación de diversos actores desde el nivel superior de la toma de decisiones, hasta el ámbito operativo. Esto permitió contrastar distintas visiones sobre el objeto estudiado.

Para ello se aplicaron un total de 59 instrumentos además de la revisión de fuentes secundarias, también se realizaron estudios de casos para analizar en profundidad las características de la asignación de beneficios.

La Figura 8, evidencia la cantidad de técnicas aplicadas según fuentes de información

Figura 8. Técnicas aplicadas y fuentes de información para cada una, 2023





3.4. Técnicas para el levantamiento y análisis de datos

3.4.1. Técnicas cualitativas

Las técnicas aplicadas para recabar la información requerida para la evaluación fueron:

- a. **Revisión documental:** La revisión documental se realizó a través de un mapeo de aquella documentación relevante para responder a cada interrogante, mediante la selección de una serie de temas de análisis propuestos que responden a cada criterio de evaluación. Esta técnica posee alta relevancia para la evaluación teóricamente dirigida, ya que parte del análisis del árbol de problemas y la cadena de resultados reconstruidos para valorar la pertinencia y coherencia de la intervención.
- b. **Entrevistas:** Para la evaluación se realizaron tanto entrevistas en profundidad como entrevistas semiestructuradas, las primeras aplicadas al ámbito de los tomadores de decisión político y estratégico y las segundas a ejecutores de las intervenciones analizadas. Todas las entrevistas se aplicaron de forma individual, dado que la naturaleza del puesto de trabajo de las personas involucradas limita las posibilidades de ejecutar acciones de tipo grupal. En total se realizaron:
 - 5 entrevistas en profundidad a personal político-estratégico de IMAS para conocer su valoración sobre las relaciones causales de la estructura de resultados y la forma en la que se definen las acciones operativas para la asignación de los beneficios.
 - 2 entrevistas en profundidad con personas especialistas en materia de emprendimiento para consultar sobre la capacidad de las acciones planteadas por la institución de alcanzar el resultado propuesto y
 - 10 entrevistas estructuradas aplicadas para análisis de casos al personal operativo de IMAS y 45 cuestionarios a personas Directoras de las Regionales y jefaturas de ULDS, estas fueron aplicadas de manera autoadministrada por medio de correo electrónico.
- c. **Estudio de casos:** Se seleccionó 10 casos a partir de la caracterización de los perfiles de la población beneficiaria para valorar el perfil de entrada documentado por los servicios y los beneficios recibidos a lo largo de todo el proceso de intervención institucional como forma de conocer la manera de realizar la atención complementaria entre los servicios para el alcance

de resultados comunes, lo que funge como un mecanismo descriptivo que explica las posibilidades de concatenación de la oferta programática.

La selección se realizó en conjunto con el personal del IMAS, dado que se requería incorporar casos en los que el expediente se encontrara digitalizado, que la persona profesional que realizó la valoración aun trabajara dentro de la institución y que las personas formaran parte del beneficio entre los años 2018 y 2022.

3.4.2. Técnicas cuantitativas⁴

El Departamento de Sistemas de Información Social del IMAS proporcionó dos bases de datos:

- La primera con registros del Programa de Promoción Social (PSS) del 2018 al 2022 (base de datos PPS periodo 2018-2022).
- La segunda con registros del FIDEIMAS para el mismo período 2018 al 2022 (FIDEIMAS periodo 2018-2022).

Base de datos Programa de Promoción Social (PSS) del 2018 al 2022

Una vez definido el periodo de análisis de cinco años se solicitó al Departamento de Sistemas de Información Social del IMAS la base de datos con información de los servicios del PPS vinculados a la productividad, que contenga los registros de las personas beneficiarias entre el 2018 al 2022. Los servicios solicitados fueron Procesos formativos (1002), Capacitación (1004), EPI (004), además de Fideimas. A partir de esta información se valoró el perfil de entrada y de salida de las personas que habían recibido uno o más beneficios.

La información solicitada fue a partir de las variables de la FIS del 2016 y debía ser entregadas en Excel para trabajarlas posteriormente en SPSS. Las variables solicitadas fueron: datos generales (región, provincia, cantón), datos sobre la vivienda y servicios, características de las personas

⁴ En el plan de trabajo se establecieron algunas posibilidades sobre el análisis cuantitativo, según el tipo de datos disponibles, no obstante nada de lo que se planteó se logró llevara a la práctica, dadas las limitaciones en la calidad de las bases de datos.

residentes en la vivienda (edad, género, estado conyugal nacionalidad y etnia), relación de parentesco, actividad económica, salud, educación, uso de internet y patrimonio (tenencia de la vivienda y otros bienes), vivienda, hacinamiento, ingreso y pobreza (línea de pobreza e Índice de Pobreza Multidimensional), entre otras.

Posteriormente, se solicitó la base de datos del Fideimas para el mismo período con los registros vinculados a las mismas variables solicitadas la Ficha FIS del 2016.

En primera instancia las bases de datos llegaron incompletas y se tuvo que solicitar varias veces para contar con las versiones definitivas. Ello sucedió particularmente con la información del Fideimas vinculadas con las variables de la FIS. Finalmente, se trabajó con los registros que tenían la FIS vigente.

A estas bases de datos hubo que realizar una serie de ajustes ya que, casi todas se habían registrado en cadena y debían estar en escala. Asimismo, hubo que reescribir muchas de las categorías pues, venían con algunos espacios de registro entre otros aspectos.

Base de datos Fideimas del 2018 al 2022

En primera instancia se planteó formular el perfil de entrada frente al perfil de salida de las personas que habían obtenido un préstamo en Fideimas, no obstante, los datos disponibles no permitieron contar con este dato

Al no contar con datos para el levantamiento del perfil de ingreso y salida, se optó por comparar los datos de beneficiarios de EPI y FIDEIMAS aplicando modelo logístico⁵ para valorar si existían diferencias significativas en el perfil de ambos beneficios, bajo el supuesto de que no se identificaron diferencias cualitativas en la forma en que se asignan estos beneficios. Siendo que el modelo predictivo no arroja diferencias pues no existen variables en el ámbito de la productividad, de la persona como emprendedora, ni de las características del emprendimiento.

⁵ Para ver la descripción de los resultados del modelo logístico ver anexo 8.2

3.4.2.1 Diseño de la muestra

Como parte de la aplicación del modelo logístico se debió aplicar muestreo a la base de datos de Fideimas (2362 datos), pues su tamaño requería una reducción de datos para ser comparado contra la base de datos de EPI, las cuál era significativa menor (190 datos)

En la Tabla 4, se plantea el tamaño de la muestra

Tabla 4. IMAS, Tamaño de la muestra beneficio Fideimas

Nivel de confianza	95%
Tamaño de la población	1982
Margen de error	3%
Tamaño de la muestra	694

Tabla 5. IMAS, Muestra por estrato según la actividad económica de las personas

Actividad	Frecuencia	Porcentaje	Muestra por estrato
Agricultura	278	14,0	100
Comercio	487	24,6	174
Ganadería	364	18,4	130
Industria	407	20,5	146
Pesca	159	8,0	57
Servicios	287	14,5	103
Total	1982	100,0	710,0

El diseño muestral fue estratificado según las categorías económicas y su tamaño se ajustó a los 710 registros.

3.4.3. Técnicas de análisis de datos

En relación con el análisis de datos, se aplicaron las técnicas de análisis de contenido y triangulación, esta última se aplicó en distintos niveles (técnicas, informantes y datos); para ello se utilizó un software de análisis de datos cualitativos, particularmente el Atlas TI.9

- a. **Análisis de contenido:** El análisis de contenido, permitió el proceso de valoración sobre los elementos del programa que permiten una transformación de las problemáticas sociales, mediante formas de intervención específicas, “la idea es desarrollar la perspectiva interpretativa de los textos, profundizando más allá del contenido manifiesto, también al contexto y contenido latente desde donde se expresa el mensaje” (Díaz, 2018, pp.126). Esta técnica permitió asociar el contenido de diversas fuentes documentales a criterios de valoración para conocer información para establecer los resultados de la evaluación y fue aplicada en todos los momentos del proceso, para valorar todos los criterios propuestos en la evaluación.
- b. **Triangulación de datos y fuentes de información:** La triangulación en el proceso investigativo cualitativo es una de las herramientas más importantes, según Flick (2002):

La triangulación, refleja un intento por asegurar una comprensión en profundidad del fenómeno en cuestión... La combinación de múltiples prácticas metodológicas, materiales empíricos, perspectivas y observadores en un único estudio se entiende mejor, entonces, como una estrategia que potencia el rigor, la amplitud, la complejidad, la riqueza y la profundidad de una investigación. (pp. 53)

En este caso, la triangulación se realizó integrando tanto fuentes de datos como tipos de datos, es decir, para el análisis de pertinencia, se trianguló lo indicado en las entrevistas por parte de las personas de toma de decisiones como en la información documental disponible y lo indicado por las personas expertas en materia de emprendimiento, esto con el fin de definir la lógica de la estrategia y su capacidad para modificar la problemática.

Por otra parte, en el análisis de coherencia se triangularon los datos estadísticos obtenidos con los datos recabados mediante las entrevistas y estudios de caso para definir los perfiles de entrada y

salida en el marco de los distintos servicios de emprendedurismo así como la manera en la que el diseño de la oferta se alinea con dichos perfiles y se concatena entre sí.

Es importante mencionar que dadas las limitaciones del modelo lógico utilizado por IMAS para el diseño de la intervención, el análisis de la pertinencia se desarrolla tomando como referencia la teoría sobre las motivaciones para emprender, la cual permite comprender algunas de las características básicas del modelo teórico aplicado a la realidad de las personas en condición de pobreza y la forma en que la estrategia es capaz de adecuarse a las condiciones que presenta esta población, sin embargo, a pesar de que los resultados explican con fundamento en la Ciencia Social, la manera en la que predictivamente funcionará el modelo de planificación, es decir, la forma en que las acciones conducirán a los resultados, existen casos particulares, en lo que estos resultados pueden desviarse de los preceptos teóricos.

Por tanto, las generalizaciones realizadas en el planteamiento de la pertinencia obedecen a un acercamiento sobre la generalidad del comportamiento de los emprendimientos y no a cada caso en particular. Siendo que el análisis de pertinencia busca poner a prueba el modelo lógico mediante teorías científicas capaces de probar si la relación causal existe o no y dichas teorías ya han estado validadas por la comunidad científica. No obstante, con el fin de orientar sobre el modelo teórico utilizado en el caso particular de esta evaluación y a solicitud del ente contratante se ha consignado un apartado sobre dicho modelo para introducir los elementos encontrados en el criterio de pertinencia. (Ver apartado 3.6 Elementos para la comprensión del modelo teórico que sustenta el análisis de pertinencia)

3.5. Matriz de evaluación

En la Tabla 6 se presenta la matriz de evaluación, misma que resume los principales aspectos metodológicos de la intervención, incorporando la relación entre los objetivos y criterios propuestos con las técnicas y actores de consulta.

Tabla 6. Matriz de evaluación de la Oferta Programática asociada a Productividad del IMAS

Criterio	Interrogante	Categorías analíticas	Técnicas	Fuentes
Pertinencia	¿En qué medida los servicios de la oferta programática asociada a inserción productiva responden a la atención del problema identificado desde su nivel causal?	<ul style="list-style-type: none"> ● Problema, causas consecuencias ● Relación problema (causas) y oferta ● Condiciones de la población ● Adaptación al contexto 	<p>Entrevista en profundidad</p> <p>Entrevistas estructuradas</p> <p>Revisión documental</p> <p>Análisis de contenido</p>	<p>Presidenta Ejecutiva Subgerente de Desarrollo Social ULDS Direcciones Regionales</p>
	¿En qué medida la lógica causal de la oferta programática dirigida a la inserción productiva permite desde su constructo teórico asegurar la consecución de los resultados estimados?	<ul style="list-style-type: none"> ● Adecuada estimación de los resultados ● Relación entre componentes de la cadena por cada beneficio ● Capacidad de atribución causal ● Capacidad de medición de resultados 	<p>Entrevista en profundidad</p> <p>Revisión documental</p>	<p>Presidenta Ejecutiva Subgerente de Desarrollo Social Personas externas expertas en emprendedurismo</p>

Criterio	Interrogante	Categorías analíticas	Técnicas	Fuentes
	¿En qué medida el perfil de ingreso de las personas destinatarias es acorde con los tipos de servicios a los que acceden?	<ul style="list-style-type: none"> ● Perfil de ingreso de cada tipo de servicio ● Relación entre perfil y tipo de servicio ● Concordancia entre perfil y servicio 	Análisis estadístico Entrevistas estructuradas Entrevista en profundidad	Bases de datos IMAS ULDS Direcciones Regionales Jefaturas de los departamentos socioeducativo, socioproductivo y Fideimas Subgerente de Desarrollo Social
	¿En qué medida los parámetros diseñados para la asignación de los beneficios son pertinentes para alcanzar el efecto directo estimado?	<ul style="list-style-type: none"> ● Forma en la que se establecen los parámetros ● Tipo de parámetro utilizado ● Estandarización del parámetro ● Características de los parámetros ● Relación parámetro-resultado de corto plazo 	Entrevistas estructuradas Entrevista en profundidad	ULDS Direcciones Regionales Jefaturas de los departamentos socioeducativo, socioproductivo y Fideimas
Coherencia	¿En qué medida el diseño de la	<ul style="list-style-type: none"> ● Definición de resultado común 	Revisión documental	Documentación de la oferta programática

Criterio	Interrogante	Categorías analíticas	Técnicas	Fuentes
	oferta programática dirigida a la inserción productiva establece la articulación entre los servicios para la consecución del resultado de impacto?	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura de funcionamiento operativa complementaria • Complementariedad de acciones establecida en el diseño • Trazabilidad de casos abordados en más de un beneficio 	Análisis de contenido Entrevista en profundidad Estudios de casos	Jefaturas de los departamentos socioeducativo, socioproductivo y Fideimas Subgerente de Desarrollo Social Base datos aportada por el IMAS
Coherencia	¿En qué medida la oferta programática dirigida a la inserción productiva se complementa o duplica acciones de otras intervenciones públicas?	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de oferta estatal en materia de empleo y emprendimiento • Complementariedad de cada beneficio con la oferta estatal • Definición de coordinaciones y actores para maximizar el alcance 	Mapeo de oferta programática Entrevista en profundidad	Sitios web de instituciones estatales Jefaturas de los departamentos socioeducativo, socioproductivo y Fideimas Subgerente de Desarrollo Social

3.6. Elementos para la comprensión del modelo teórico que sustenta el análisis de pertinencia

Como parte del proceso de evaluación teóricamente dirigida y de manera particular para el análisis de la pertinencia, se busca poner a prueba el modelo causal implícito en la estructura de resultados de la intervención. Para ello se partirá de la teoría de motivaciones para emprender, así como una combinación de modelos para la gestión de los emprendimientos que permita comprender las características más relevantes para el éxito de estos.

Se parte de que no se cuenta con las mismas oportunidades para emprender cuando se trata de poblaciones en condición de pobreza que cuando se trata de poblaciones no pobres, esto no solo asociado a las condiciones económicas sino de su entorno y nivel socioeducativo. Para ello se toma como base teórica la teoría de los capitales de Bourdieu, el cual identifica tres tipos de capital que determina en gran medida la posición que las personas ocupan en la jerarquización social vista desde la perspectiva de la desigualdad social.

Desde esta óptica Bourdieu entiende el capital cultural como el conjunto de conocimientos, habilidades, educación formal y prácticas culturales que una persona posee. Expone que "el capital cultural se hereda, acumula y transmite de una generación a otra" Bourdieu (1979). Desde la perspectiva del autor la forma de valorar la realidad inclusive los gustos de las personas atraviesan.

Es una forma de poder simbólico que influye en la posición de un individuo en la sociedad. La obra clave de Bourdieu, "La Distinción" (1979), explora cómo las preferencias culturales y estilos de vida están vinculados al capital cultural, creando distinciones sociales y reproduciendo desigualdades.

Por otra parte, el capital social, según Bourdieu y Wacquant (1992), se refiere a las redes de relaciones y conexiones que una persona posee en su entorno social. Estas conexiones no solo proporcionan apoyo emocional, sino que también sirven como formas para acceder a oportunidades económicas y sociales. (Bourdieu y Wacquant, 1992).

Por su parte, el capital económico, en la teoría de Bourdieu (1986), se refiere a los recursos financieros y materiales que un individuo posee. Aunque tradicionalmente asociado con la riqueza monetaria, Bourdieu amplía esta definición para incluir propiedades, activos y cualquier forma de posesión que tenga valor económico. La relación entre el capital económico y los otros tipos de capital es central en la comprensión de las desigualdades sociales. Bourdieu (1986) destaca cómo el capital económico puede convertirse en capital cultural (a través de la educación) o capital social (a través de inversiones en redes y relaciones).

Un elemento relevante del desarrollo de la teoría del autor tiene que ver con la interacción dinámica entre los capitales y como estos permiten a las personas acceder a ciertos espacios, incluidos los medios de producción y la participación en la economía.

Esta teoría es relevante para este proceso evaluativo, pues permite comprender como los distintos capitales que posee una persona, influyen sobre el proceso de emprender o mejorar el perfil de empleabilidad.

Otro de los elementos de gran relevancia para el análisis de la pertinencia del modelo causal tiene que ver con el emprendimiento por oportunidad y por necesidad, como elementos que permiten explicar las condiciones que definen las posibilidades de desarrollo y crecimiento de los planes de negocio. Además dicha teoría permite comprender el emprendimiento a la luz de las características de la población en condición de pobreza y pobreza extrema, lo que sin duda constituye un elemento central del análisis.

Emprender por necesidad, también conocido como emprendimiento por obligación, se refiere a la creación de empresas como resultado de circunstancias económicas desfavorables o la falta de opciones de empleo tradicionales (Bosma y Levie, 2010). En este contexto, la necesidad se convierte en la fuerza impulsora detrás del acto de emprender. Las personas que emprenden por necesidad a menudo enfrentan desafíos económicos, desempleo o limitaciones de recursos, y el emprendimiento surge como una estrategia para garantizar la supervivencia financiera (Reynolds, 2005).

La teoría del emprendimiento por necesidad resalta la realidad de que, para algunos individuos, emprender no es una elección basada en la búsqueda de oportunidades, sino más bien una respuesta a la falta de alternativas viables (Bosma y Levie, 2010). Sin embargo, es crucial reconocer que, a pesar de las circunstancias iniciales desfavorables, muchos emprendedores por necesidad encuentran formas innovadoras de transformar la adversidad en oportunidad, pero esto depende de que las personas logren contar con mecanismos que compensen las condiciones de desigualdad que les coloca en desventaja económica para la inserción en el mercado productivo. Por tanto, comprender la naturaleza, características y magnitud de dichas desigualdades sociales es el eje medular de las acciones tendientes a apoyar a la población que emprende por necesidad.

En contraste, emprender por oportunidad implica la creación de empresas como respuesta a la identificación y explotación de oportunidades en el mercado (Shane y Venkataraman, 2000). Este enfoque se basa en la búsqueda activa de brechas en el mercado, la innovación y la creación de valor. Los emprendedores por oportunidad se caracterizan por tener una visión clara y de manera proactiva buscan convertir sus ideas en realidades empresariales (Davidsson, 2003).

La teoría del emprendimiento por oportunidad destaca la importancia del descubrimiento de oportunidades como motivadores fundamentales. Para Shane y Venkataraman (2000) Los



individuos que eligen emprender por oportunidad tienden a estar impulsados por factores intrínsecos, como la pasión por la innovación y la creatividad (Este enfoque no solo está relacionado con la búsqueda de ganancias financieras, sino también con la realización personal a través de la creación y el desarrollo de nuevas empresas).

4. Hallazgos

4.1. Pertinencia

Interrogante 1: ¿En qué medida los servicios de la oferta programática asociada a inserción productiva responden a la atención del problema identificado desde su nivel causal?

Juicio de valor

La oferta programática responde a la existencia de una problemática, pero requiere mayor nivel de precisión en la identificación de las características de esta. En el caso de la oferta asociada al emprendedurismo, esta no logra identificar que la motivación para emprender es “la necesidad de subsistencia”, siendo que este elemento se constituye como una de las barreras más importantes al momento de iniciar, desarrollar y/o acelerar un emprendimiento. Además, el resto de las causas identificadas, son abordadas de forma parcial por medio de los servicios brindados a la población en condición de pobreza y pobreza extrema. En cuanto a las actividades de inserción laboral, tampoco existe una clara identificación y abordaje de las causas y por tanto el diseño del servicio de capacitación tampoco es pertinente para atender la problemática a la que busca dar respuesta.

Al analizar la estrategia seleccionada por el IMAS para responder a la problemática se evidencia que, el autoempleo funge como una acción para atender la condición de personas que no cuentan con actividad productiva que le genere ingreso, no obstante, esta estrategia requiere de un abordaje intersectorial pues las causas asociadas a este problema no son únicamente responsabilidad de IMAS ya que van más allá de la condición socioeconómica

Por tanto, a pesar de que el IMAS es la institución llamada a atender la pobreza en Costa Rica, el problema que atiende es multicausal y, por tanto, las acciones públicas deben concatenarse intersectorialmente para atenderle. En tal cometido, asegurar el acceso al empleo como derecho de las personas, a pesar de que se constituye en un elemento clave para la superación de la pobreza, se ha ido tratando de atender de manera atomizada por múltiples instituciones entre ellas, el IMAS, el MTSS, el MICITT, el INA, las Universidades Públicas, todas ellas con una amplia gama de oferta orientada al autoempleo y mejora del perfil de empleabilidad.

Estas estrategias se han ido desarrollando por un lado como forma de solventar el grave problema de desempleo que arrastra el país desde hace décadas y por el otro como una forma de brindar opciones de inserción productiva de autoempleo para personas que prefieren esta modalidad de trabajo.

La oferta programática de IMAS no es la excepción en el uso de este tipo de estrategias como mecanismo para la atención de la pobreza, sin embargo es importante puntualizar que el emprendimiento no necesariamente es una alternativa viable para cualquier persona independiente de su motivación para emprender, ya que se requieren una serie de apoyos externos tanto de habilidades y conocimientos, como acceso a capital económico y redes de apoyo familiares y sociales para el necesarias para el éxito, lo que implica que el desarrollo y sostenibilidad del emprendimiento no depende de forma exclusiva de los esfuerzos que la persona de manera individual pueda realizar.

En este sentido, un primer elemento que se debe destacar es que, existe una diferencia significativa entre desarrollar acciones de emprendedurismo y empleabilidad en población en condición de pobreza y otras que no poseen esta condición, pues comúnmente estas poblaciones enfrentan una serie de brechas de desigualdad social que les colocan en condición de desventaja para el autoempleo o el empleo.

Este elemento en particular debe ser tomado en cuenta al momento de desarrollar estrategias de esta naturaleza, pues se deben abordar una serie de aspectos que aseguren la equidad para que estas personas puedan participar de manera ventajosa en la economía, pues si esos factores se mantienen invariables, la acción pública genera en la persona en condición de pobreza la expectativa de que con algunos apoyos logrará contar con un emprendimiento o empleo que le garantice condiciones de vida favorables y esto no necesariamente sucederá, constituyéndose en

lo que Calvo (2022) denomina una “ilusión legal”, pues “el hecho de que las unidades productivas, especialmente las de medios de vida⁶ (llamadas Tipo 1), no evolucionen hacia cadenas de valor implica el riesgo de reproducir y perpetuar su condición”.

Por tanto, uno de los hallazgos más significativos sobre la pertinencia de la oferta programática de emprendimiento e inserción laboral del IMAS, es que estas características de la condición de pobreza son omitidas en la estrategia y se aplica a esta población el mismo trato que a otros procesos de emprendedurismo, obviando las características y los efectos del contexto sobre esta.

Los fundamentos para aseverar esto tienen que ver con que si bien, se identifica de forma clara que las personas no cuentan con actividades productivas que les garantice el ingreso para la subsistencia, las condiciones a las que se enfrentan no les permiten emprender por oportunidad sino por necesidad, además las condiciones de demanda del mercado laboral tampoco brindan muchas posibilidades para personas con baja escolaridad⁷, independientemente de que estas se capaciten en actividades concretas. Inclusive el mercado no es capaz de absorber esta mano de obra porque en muchos espacios la oferta es mayor que la demanda, esto implica que el problema del empleo no se ubica de forma exclusiva en la empleabilidad (características de la persona), sino en la cantidad de fuentes de empleo disponibles.

⁶ El concepto “medios de vida” utilizado por el autor sustituye el de subsistencia utilizado en esta evaluación.

⁷ El promedio de años de escolarización de la población beneficiada por esta oferta programática es de 7,9.

Figura 9. IMAS, Causas del problema abordadas por cada servicio de la Oferta Programática Productiva, 2023



El problema que da origen a la oferta programática analizada y que fue identificado en conjunto con el personal de la institución, es el ingreso familiar insuficiente para cubrir necesidades de subsistencia y las causas más importantes de este problema, tienen que ver con el hecho de que las personas no cuentan con posibilidades de desarrollar actividades productivas.

Ahora bien, el personal encargado del desarrollo de las intervenciones, señala que los problemas para emprender o insertarse en el mercado laboral, están asociados con algunas condiciones generadas por la pobreza, como por ejemplo escasos conocimientos o bajo acceso a recursos financieros, sin embargo, no se logra identificar y comprender el fenómeno en toda su amplitud.

La Figura 9, muestra las causas identificadas por el personal para cada tipo de beneficio, las cuales como se puede observar, se concentran en elementos asociados a carencia de recursos económicos

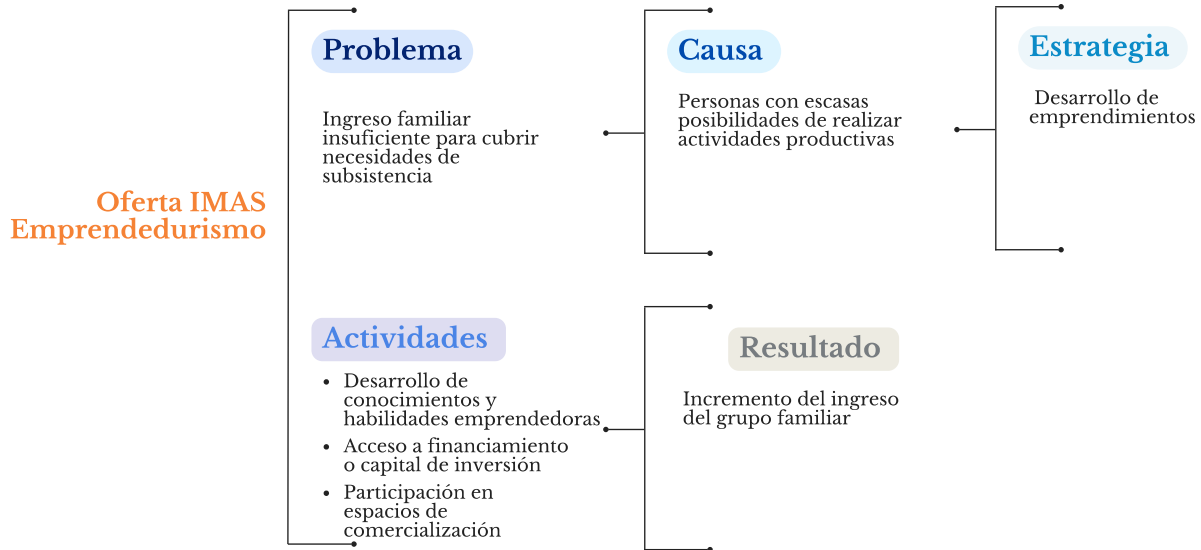
y bajos conocimientos, no obstante, esta definición deja de lado otras que se constituyen en factores clave para garantizar que las personas cuenten con actividades productivas.

Cuando este tema se analiza en conjunto con las personas que se encuentran en la toma de decisiones y ejecución, se evidencia que, a pesar de que las personas encargadas de liderar estos programas tienen mayor nivel de conocimiento del problema que atienden, las personas que se encuentran en el ámbito operativo (Sedes Regionales y Unidades Locales), no logran identificarlo con claridad. Esta situación repercute de forma directa sobre las posibilidades de alinear la operación con los resultados que se esperan obtener, pues la clara identificación del problema es lo que determina las posibilidades de definir de forma precisa el impacto y por tanto las precondiciones requeridas para llevar a este.

Se debe comprender que el objeto de esta evaluación es la oferta programática de inserción productiva y no solamente uno de los servicios, lo que implica que cada uno de los elementos de la oferta debe ser analizado de forma individualizada o al menos deben ser agrupados de acuerdo con su similitud, dado que los resultados de efecto (resultados de corto plazo) son distintos, aunque el impacto (resultado de largo plazo) estimado sea el mismo.

Por tanto, como una segunda unidad de análisis se valorará la estrategia de cada uno de los servicios analizados en la evaluación.

Figura 10. IMAS, Características del problema y estrategia de la Oferta Programática asociada con emprendedurismo, 2023.



En **Fideimas**, se identifica como causas directas que atiende el servicio, el bajo acceso a financiamiento para la inversión y los bajos conocimientos o habilidades emprendedoras. En este caso, para ingresar al programa, las personas ya deben tener un emprendimiento constituido y presentar un plan básico de negocio para que el banco apruebe las líneas de crédito. Sin embargo, se asume por parte de la estrategia que todo lo que se requiere para emprender, más allá de estos elementos, se encuentra cubierto (esta presunción no es explícita sino implícita en la teoría de la intervención), puesto que, los aspectos vinculados con el contexto social, económico y el entorno inmediato de la persona y la manera en la que estos influyen sobre la actividad emprendedora, no son tomados en consideración al momento de plantear la estrategia.

Algunos de los efectos que este contexto genera en las personas y sus actividades de emprendedurismo, son de magnitudes que están por fuera del abordaje de una institución como IMAS, por lo que conviene preguntarse si ante dichas condiciones, la estrategia planteada es la

adecuada, pues omitir aspectos de la identificación de las características del problema provoca que la estrategia sea menos pertinente para atender la problemática que le da origen.

En relación con las características del emprendimiento por necesidad, este se destaca por agrupar a personas con bajos ingresos, baja escolaridad, poca visión de negocio, baja cantidad de redes de apoyo y baja capacidad para generar nuevas redes y encadenamientos, además dadas las condiciones y los espacios en los que interactúan las personas en condición de pobreza, sus actividades de emprendimiento se realizan en sectores tradicionales de la economía. Estas personas emprenden en lo que saben hacer, con los recursos que tienen; generando ventas en sus entornos inmediatos.

Figura 11. Análisis de las principales diferencias entre cada tipo de emprendimiento

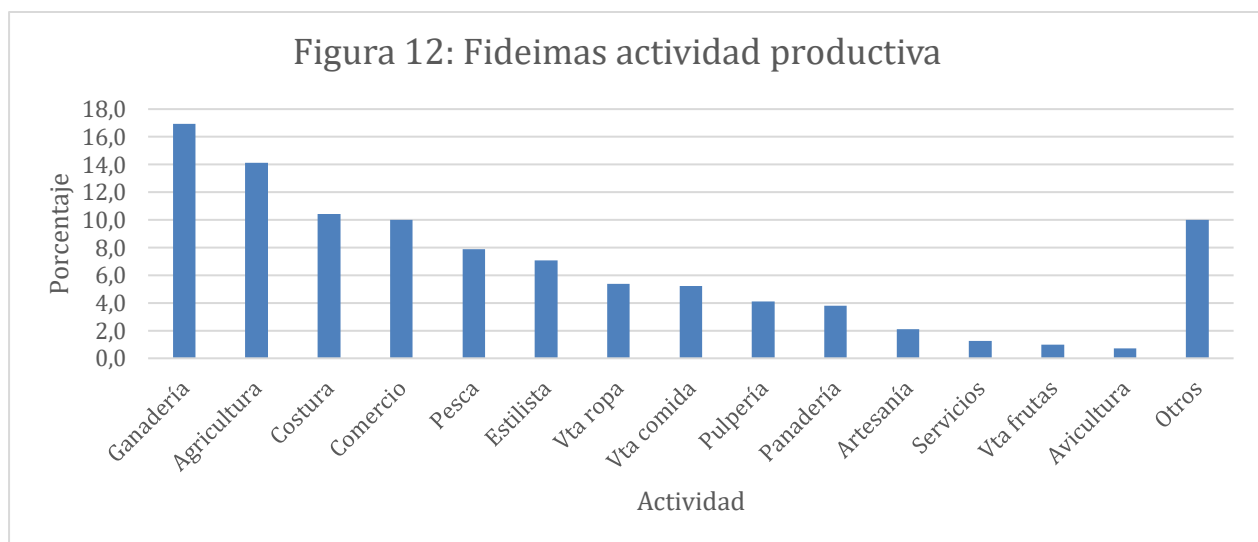
Características	Emprendimientos por necesidad	Emprendimientos por oportunidad	
		Por estilo de vida	Dinámicos y de alto impacto
Fundador	Personas de bajos ingresos	Personas con ingresos bajos o medios	Personas con ingresos medios o altos
	Poseen educación básica o media completa	A veces poseen educación técnica o universitaria	Estudios universitarios y posgrados
	No hay visión de crecimiento para el negocio	Ven oportunidades de crecimiento pero son limitadas	Fundan el negocio con una visión de alto crecimiento
Empresa	Baja capacidad para generar redes de contacto	Participan en redes primarias de contacto	Aprovechan redes de contacto especializadas
	Se mantienen en sectores tradicionales de la economía	Se producen principalmente en regiones turísticas	En sectores donde se privilegia la innovación, la I+D y el desarrollo tecnológico
	Generalmente fracasan o mantienen un estatus de micronegocio en el tiempo	Crecimiento limitado, debido al rechazo de nuevos socios para crecer	La expectativa es poder crecer un 20% o 30% anual
Contribución económica o social	No generan efectos en el crecimiento. Opción positiva ante el desempleo	Contribuyen al capital social y financiero de las comunidades rurales	Mueven tejido productivo. Incrementan la riqueza y bienestar de la sociedad

Fuente: Díaz de León, D. y Cancino C. (2014). De emprendimientos por necesidad a emprendimientos por oportunidad: casos rurales exitosos. *Multidisciplinary Business Review*

En el caso de los emprendimientos por oportunidad, tal como lo señala la Figura 11, tienen mejores posibilidades de desarrollo y crecimiento económico, además de una contribución mayor a la economía local y/o nacional. Porque las condiciones de capital social, cultural y económico de

la persona emprendedora, permiten que tenga acceso a espacios a los que las personas que emprenden por necesidades les hace muy difícil llegar. Esto, tanto en términos de las posibilidades de pensar en ideas innovadoras de negocio e invertir en ellas, así como ir acelerando la actividad productiva. Tal y como lo menciona Fuel (2004) “el emprendedor por necesidad parte de lo que está en capacidad de ofrecer, sin estudiar lo que necesita el mercado y no analiza la competencia ni incorpora el emprendimiento en su plan de vida”. A pesar de que algunas personas en condición de pobreza puedan emprender por oportunidad o transitar hacia ello, de manera general, la evidencia en relación con el tipo de actividad que realizan los emprendimientos a los que se les ha asignado beneficios, corrobora dicha hipótesis teórica.

Figura 12. IMAS, distribución de los beneficios asignados en FIDEIMAS según el tipo de actividad



Como se observa en la Figura 12, las actividades en las cuales se desempeñan estos emprendimientos están asociadas con ganadería, agricultura, costura, pesca, estilismo, entre otros. Según menciona una de las personas tomadoras de decisión, estas actividades se mantienen

en una escala de bajo crecimiento, definiendo el tamaño del emprendimiento como unipersonal en la mayoría de los casos⁸.

Esto resulta un nodo crítico en la estrategia de atención de la población en condición de pobreza pues el emprendimiento no se convierte en una oportunidad sino en una estrategia de subsistencia, de ahí que la mayor parte de estos emprendimientos se realizan con bajas características de formalidad, inclusive, su nivel de formalidad está asociado a los requisitos que les solicita la institución para incorporarles dentro de los programas.

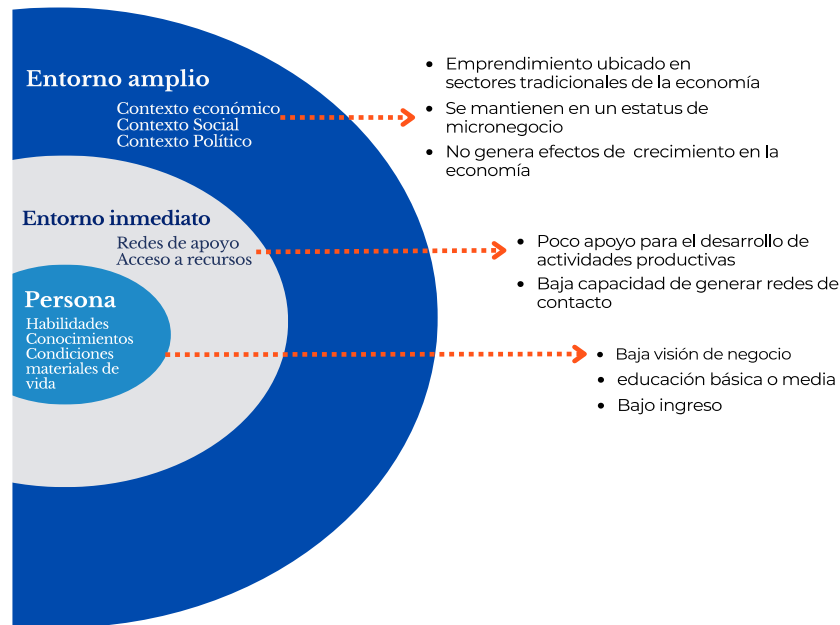
De acuerdo con Calvo (2002), el factor determinante es el nivel de organización productiva, pero este nivel depende de dos subfactores, el primero (cuantitativo) es el buen o mal manejo de las actividades, el cual tiene una relación causal con el nivel de formalidad de las actividades según un conjunto de variables, y el segundo subfactor (cualitativo), es el mayor o menor nivel de superposición entre los ámbitos laboral y social en su dinámica productiva. Sobre este último aspecto, en cuanto a la dimensión de impacto del comportamiento, esa superposición se expresa concretamente en diferentes ámbitos y variables que pueden ubicarse en 3 ejes que están relacionados de manera dialéctica, estos elementos son los emprendimientos, la familia y el entorno local y contexto externo del beneficiario.

⁸ Este dato no se recaba en las bases de datos y según mencionan las personas de la intervención, esto se debe a que se conoce que más del 90% de los emprendimientos sólo cuentan con una persona para el desarrollo de la actividad y en algunos casos en temporada alta, con el apoyo informal de alguna persona del grupo familiar.

De ahí que la estrategia al concentrarse en la atención de los elementos de la persona, tal como lo muestra la figura 13, deja de lado otras causas que no están bajo sus posibilidades de atención, pero que, al encontrarse descubiertas, las posibilidades de éxito de lo que se ha planteado son bajas.

Para la oferta evaluada, tanto **Fideimas** como **EPI** se concentran en atender las condiciones de las personas y en menor medida algunas del entorno inmediato, sin embargo, aun concentrándose en las condiciones de las personas, algunas de estas no pueden ser modificadas por medio de las acciones planteadas y se constituyen en los mecanismos que influyen de forma decisiva en las posibilidades de éxito de los emprendimientos.

Figura 13. Características del emprendimiento por necesidad según dimensiones



Fuente: Elaboración propia a partir de Díaz de León, D. y Cancino C. (2014). De emprendimientos por necesidad a emprendimientos por oportunidad: casos rurales exitosos. Multidisciplinary Business Review

Un elemento importante es que a pesar de que se identifique por parte de las personas que operan la intervención, que estos programas generan posibilidades de que las familias se mantengan realizando una actividad económica, las características de dicha actividad no permiten que el ingreso tenga un carácter incremental por lo que un resultado posible es que las familias se mantengan en la actividad para cubrir sus necesidades de subsistencia sin que esto signifique necesariamente estar fuera de la condición de pobreza.

En la evaluación de impacto realizada al Programa Pronamype, programa con una oferta similar a la de FIDEIMAS, se identifica que:

... a pesar de la intencionalidad existente, puede resultar en convertir la política pública a la que responde en una mera ambición, máxime teniendo en cuenta que no reducir la pobreza, sino sólo llegar a contenerla, conlleva en sí mismo el riesgo de perpetuar las condiciones existentes. (Calvo, 2022).

Esta conclusión es fundamentada por el evaluador Hari Alejandro Calvo (2022), en el hecho de que el nivel de complejidad de la actividad (i+D+i)⁹ determina las posibilidades de crecimiento del emprendimiento:

Se concluye que a medida que aumenta el nivel de complejidad de la actividad, también aumentan las condiciones que aseguran la permanencia de sus operaciones. En

⁹ Esto hace referencia a la Investigación, el Desarrollo y la Innovación. La combinación de estas tres actividades, I+D+I, refleja un enfoque integral para impulsar el progreso y la competitividad en diversas áreas

actividades Tipo 1¹⁰: la dinámica productiva mostró un entrelazamiento entre aspectos del ámbito laboral, productivo y social, lo que influye en su capacidad de gestión y la forma en que se autodetermina en función de los recursos que se poseen. Mientras en actividades Tipo 2¹¹: han alcanzado y tienen elementos más formales en su configuración, lo que favorece procesos productivos y comerciales de mayor productividad, complejidad y formalidad.

Esta evaluación resulta altamente relevante para apoyar el modelo teórico aquí desarrollado, pues confirma algunos de los elementos explicativos de la pertinencia de la estructura de resultados de la intervención, siendo que además parte de la aplicación de un cuasiexperimento desarrollado con FIDEIMAS como grupo de control, por encontrar similitudes entre este servicio y pronamype.

Por lo que, si bien los resultados no se pueden extrapolar a ambas intervenciones, sí permite explicar aspectos sobre las condiciones que llevan a que el impacto estimado no se logre, lo que es coincidente con el análisis de pertinencia desarrollado en esta evaluación.

En el caso de la oferta de **Capacitación**, esta responde a dos causas distintas, por un lado, el bajo perfil de empleabilidad de la población en condición de pobreza y por el otro, los bajos conocimientos para desarrollar actividades de emprendedurismo, no obstante, en este caso, la selección de la estrategia también omite otros aspectos del contexto de la población en materia de empleabilidad, porque la inserción laboral de la población depende de factores tanto de la persona

¹⁰ El autor denomina actividades tipo 1, aquello que en este proceso evaluativo se ha sido denominado actividades de subsistencia.

¹¹ La actividad tipo 2 se denomina a emprendimientos con posibilidades de crecimiento o no de subsistencia.

como del contexto económico, es decir, se debe tomar en cuenta la demanda del mercado laboral para adaptar la oferta, solo así se logra mejorar el perfil de empleabilidad.

Si esto no se lleva a cabo, se corre el riesgo de que la capacitación que se brinda a las personas no surta el efecto deseado, pues el mercado no es capaz de absorber la oferta. En este particular, no se logra identificar ni en la documentación analizada, ni en las entrevistas realizadas, que existan elementos de análisis del mercado que de pie a la identificación de necesidades de capacitación para la inserción laboral, lo que hace que la estrategia de capacitar no necesariamente sea pertinente para la atención de la problemática.

Inclusive, en el ámbito del emprendimiento, la capacitación no logra identificar necesidades para generar una oferta pertinente, en mucho porque no se tiene claridad sobre la fase de emprendimiento que se desea apoyar, además, no se estudia cada emprendimiento de forma individualizada para adaptar la capacitación a las condiciones de cada caso.

En este sentido, la evaluación de impacto de Pronamype, determina:

...el estudio ha demostrado según la evidencia empírica cuantitativa y cualitativa, que el componente de capacitación no tiene ningún efecto en el desarrollo de las microempresas. considerando la estimación de indicadores de impacto, por lo tanto, no existe evidencia estadística que sustente la afirmación de que existen diferencias entre microempresas con y sin capacitación. (Calvo, 2022).

En mucho, este hallazgo está cimentado en el hecho de que la estrategia no realiza una identificación clara de las condiciones y necesidades de cada emprendimiento y más aún de las personas que los gestionan.

Por su parte, la oferta de **Otros Procesos Formativos** es la que presenta menor relación con la problemática, siendo que no necesariamente se enfoca en preparar a la persona para actividades de empleo o autoempleo. A pesar de que la formación es complementaria y se concentra en habilidades para la vida y puede considerarse esto como un elemento de gran relevancia para la actividad laboral, su finalidad no necesariamente es esa, ni se capacita a todas las personas en este ámbito, sino aquellas que presentan algunos problemas que requieren ser atendidos en el ámbito familiar. Esta modalidad nace en la “Estrategia puente al Desarrollo” denominada actualmente “Modelo de Atención Integral” y según menciona la persona a cargo de la modalidad, en los últimos años su uso ha sido muy bajo, para efectos del análisis de perfiles solamente se identifican 36 casos desde el año 2018 hasta la actualidad

Al analizar las razones por las que esto sucede, se identifica que la baja pertinencia de la modalidad es lo que hace que su uso sea bajo, pues no se logra identificar por parte de las personas que laboran en la institución, el resultado y los aportes concretos que una modalidad como esta pueden brindar, principalmente en materia de incremento del ingreso. Inclusive se señala de que su baja aplicación en los últimos años tiene que ver con el hecho de que no se tiene suficiente claridad de los resultados que se espera obtener, por ello la persona encargada indica que han estado tratando de replantearlo sin tener éxito.

Esta falta de claridad sobre el resultado hace que no se tenga nociones generales sobre la lógica causal del servicio. Como se ha mencionado a lo largo del presente apartado, a pesar de que la oferta genera servicios concretos a las poblaciones con la finalidad de mejorar sus condiciones para emprender o insertarse en el mercado laboral, la estrategia no es suficiente en términos de los elementos que la integran para realizar el abordaje de la problemática que le da origen, pues existen requerimientos que están por fuera de los conocimientos y competencias de IMAS, para que la actividad productiva pueda tener el nivel de éxito esperado.

Esta situación obliga a que el nivel de coherencia de la intervención deba ser muy elevado, para que se pueda complementar las acciones que se desarrollan actualmente por parte la institución con otras desarrolladas por otras instituciones. Sobre este particular, conviene destacar que la alianza desarrollada con el Ministerio de Agricultura y Ganadería ha sido mencionada como una estrategia exitosa en algunas de las ULDS, porque complementa las acciones que IMAS no puede realizar para que la actividad emprendedora se pueda llevar a cabo. Además, esta estrategia tiene la particularidad de que el tipo de actividad que se realiza es en agricultura y ganadería, y las personas que emprenden en ella tienen algunos insumos que maximizan sus posibilidades de éxito, como por ejemplo el terreno para la siembra o la crianza de animales, además, las personas conocen el mercado y la actividad laboral porque se han desempeñado históricamente en ello.

Estas condiciones mejoran el perfil de emprendimiento, el cual, si bien se concentra en actividades económicas tradicionales, tiene mejores condiciones para competir en el mercado pues suelen ser productos de primera necesidad en los hogares y por tanto su producción es requerida, eso incrementa las posibilidades de comercialización.

Sin embargo, al analizar el resto de la estrategia de la Oferta Programática, tanto en su contenido como en el contexto en el que se aplica, se identifica que su pertinencia es baja.

Interrogante 2: ¿En qué medida la lógica causal de la oferta programática dirigida a la inserción productiva permite desde su constructo teórico asegurar la consecución de los resultados estimados?

Juicio de valor

La medida en que la lógica causal permite asegurar la consecución del resultado de incremento del ingreso en los grupos familiares es baja, ya que la relación causal entre los componentes de la cadena no es suficientemente sólida para explicar la forma en que la estrategia asegura el impacto. En este sentido, la ausencia de una clara lógica de resultados y constructo teórico impide estimar los resultados intencionados y su atribución causal.

El diseño de las intervenciones mediante modelos predictivos de planificación es un mecanismo que permite orientar las acciones públicas hacia los resultados de mediano y largo plazo, su capacidad de concentrarse en predecir lo que sucederá si se interviene sobre la realidad de cierta forma, es mayor en la medida en que el modelo lógico está fundamentado por medio de teoría científica que permita explicar la causalidad de sus componentes. Este elemento permite establecer la atribución causal de resultados a la intervención en los modelos de medición de efectos e impactos.

De ahí que el uso de la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) se ha convertido no solo en el modelo utilizado en el Sistema Nacional de Planificación (SNP), sino en una necesidad de cara a maximizar el uso de los fondos públicos para generar acciones que posean mayor impacto social. El cambio a este modelo inició en el año 2018 y a pesar de que la mayor parte de las intervenciones del sector social ya se encontraban en operación al momento en que se implementa la GpRD, se ha debido realizar una reconstrucción del modelo lógico de los distintos servicios, programas y proyectos estatales dado que la mayor parte de estos fueron creados antes de la implementación de dicho modelo.

Un hallazgo relevante sobre la pertinencia de la Oferta Programática evaluada es que a pesar de que se encuentra una estructura de resultados en los documentos oficiales, esta no posee el nivel explicativo requerido sobre la forma en que las actividades aseguran la consecución de resultados de efecto e impacto, es decir el modelo lógico reconstruido no posee los niveles de calidad requeridos para asegurar el alcance deseado. Este elemento es crucial para la intervención pues la capacidad de ajustar la estrategia durante el proceso de operación depende del conocimiento que se tenga sobre el alcance del resultado, es decir, que la medición del resultado y su nivel de alcance es la brújula para tomar decisiones vinculadas a los procesos y las actividades que se ejecutan. De ahí que se puede aseverar que la falta de claridad sobre el modelo lógico afecta no solo las posibilidades de medición de los efectos e impactos, sino la toma de decisiones de la gestión.

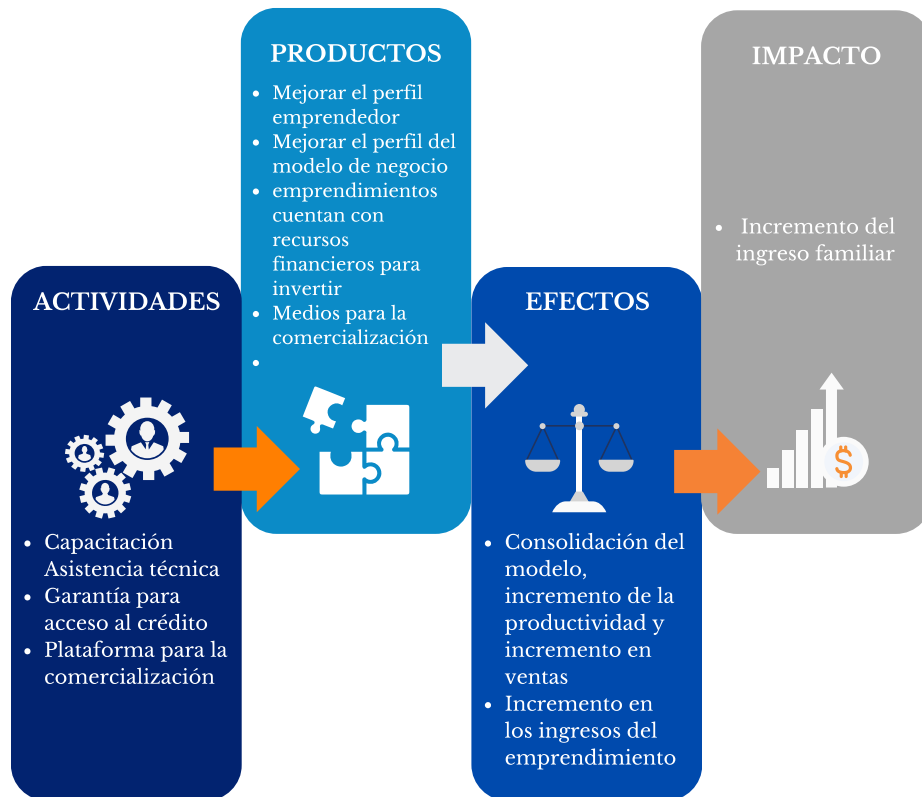
En el caso de la Oferta Programática asociada a inserción productiva se ha identificado que el resultado de impacto que se espera alcanzar es “el incremento de los ingresos de los grupos familiares”, pues se entiende como una estrategia de disminución de la pobreza. En este sentido, el diseño de la cadena de resultados debe llevar a identificar las precondiciones requeridas para que una familia incremente su ingreso, entendiendo que el empleo o autoempleo son las alternativas fuera de la asistencia social más usuales para generar este alcance.

No obstante, cuando se analizan las precondiciones para el empleo o autoempleo en poblaciones en condición de pobreza, no se identifica que la oferta programática tome en consideración todos los elementos requeridos para lograr inserción laboral o el desarrollo de emprendimientos exitosos, como se analizó en la interrogante anterior.

Fideimas

Para el caso de esta modalidad, la cadena de resultados construida para el proceso evaluativo se componía de los siguientes elementos desde su lógica causal. Ver **Figura 14. IMAS, Cadena de resultados Fideimas, 2023**

Figura 14. IMAS, Cadena de resultados Fideimas, 2023



Fideimas es un servicio que, fundamentalmente se ocupa de brindar garantías para créditos a personas en condición de pobreza, las actividades se realizan con emprendimientos que ya se encuentran constituidos y que operan con algún nivel de formalidad, dados los requisitos definidos por el banco al momento de la solicitud.

Como parte de las actividades del programa, se aplica un instrumento diagnóstico que permite valorar algunas condiciones preliminares de idoneidad y viabilidad de la propuesta. Posteriormente se realiza el proceso de solicitud al banco y la asignación del beneficio contra la aprobación del crédito. También como parte de este servicio, todas las personas emprendedoras pasan por un proceso de capacitación sobre aspectos básicos de manejo de empresas. Además, como forma de complementar las actividades, existe apoyo para la comercialización de los productos por medio de plataformas digitales.

Estas actividades, tal como se analizó en la interrogante anterior, tienen la particularidad de que si bien generan la posibilidad de que las personas cuenten con una oportunidad de autoempleo e ingreso, poseen características que generan bajas oportunidades de aceleración del emprendimiento y por tanto bajas utilidades, lo que no permite el incremento del ingreso económico de los grupos familiares, ya que las actividades desarrolladas no parten de necesidades de mercado estudiadas como una posibilidad para incursionar en este, sino que parten de aquello que las personas saben hacer y pueden ofrecer, independientemente de las características del mercado.

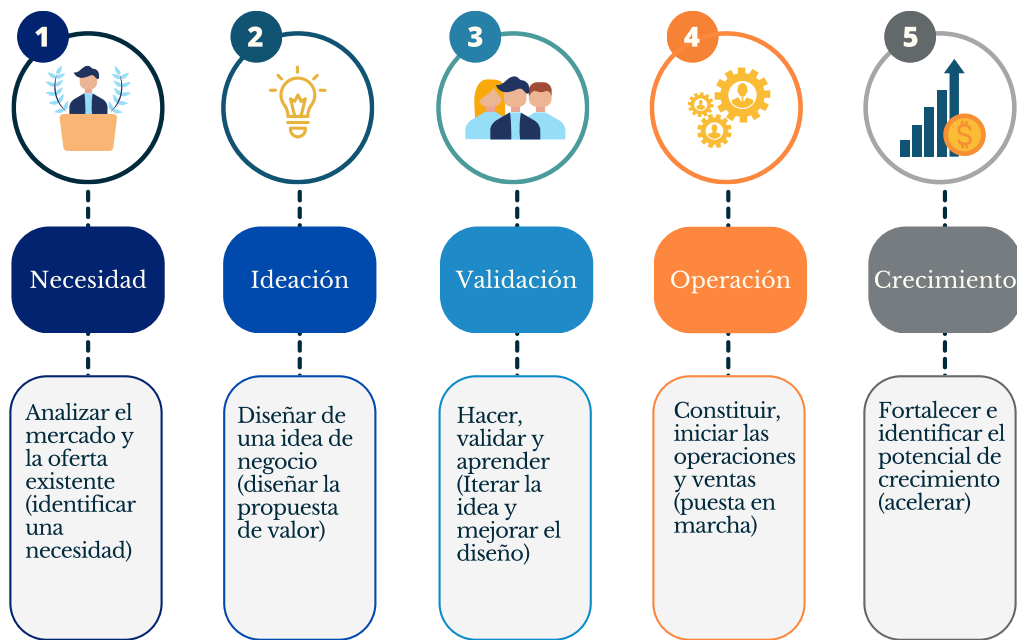
No obstante si se toma en consideración que las condiciones de las poblaciones en situación de pobreza se caracterizan por baja escolaridad y bajos ingresos, esto trae consigo bajas posibilidades de identificar necesidades de mercado, baja innovación y poco o nulo desarrollo tecnológico, lo que sitúa los emprendimientos en actividades tradicionales de la economía, además se caracterizan por tener escasas redes de apoyo y contacto, así como poco o ningún recurso financiero para invertir.

En este sentido, antes de empezar un emprendimiento, la persona debe asumir una serie de tareas que mejorarán la viabilidad de su modelo de negocio y aunque no puede garantizarle el éxito,

pues este depende de muchos otros factores, las probabilidades de llegar a este pueden ser incrementadas.

En la mayor parte de los modelos o metodologías de emprendimientos, se identifican las siguientes etapas, como los momentos claves para el desarrollo de estos:

Figura 15. IMAS, Etapas de la actividad emprendedora. 2023¹².



Fuente: Elaboración propia a partir de las teorías de Reynolds, P y Timmons, J. sobre modelos de emprendimientos.

¹² En el caso del modelo utilizado en esta evaluación, se separa el componente de necesidad del componente de ideación, aunque en la mayor parte de los modelos la identificación de las necesidades se realiza en el proceso de ideación.

A partir de lo expresado en el modelo, conviene anotar que, cuando las personas acceden al servicio brindado por Fideimas ya cuentan con un plan de negocio, aunque en muchos casos este no esté documentado, esto implica que el programa se inserta en la etapa 4 (operación), es decir desde la intervención no se tiene la posibilidad de acompañar a las personas emprendedoras durante las tres primeras etapas, lo que implica que estas deben ser cubiertas por las personas con los recursos que tengan disponibles para ello. Para el escenario particular de las personas en condición de pobreza esta tarea se vuelve un reto, pues sus condiciones socioeducativas limitan sus posibilidades de realizar las etapas previas de forma técnica, lo que para otros emprendedores puede hacerse con mayores niveles de calidad, esto porque tienen el conocimiento para ello o lo pueden contratar.

En el caso de las personas en condición de pobreza, la identificación inicial no parte de una necesidad de mercado sino de realizar actividades productivas y comerciales en ámbitos que son de su dominio cotidiano, un ejemplo de ello lo constituye el hecho de que a nivel de perfil la mayor parte de las actividades de emprendedurismo de este beneficio se sitúan en oficios manuales como la agricultura, ganadería, pesca, avicultura, estilismo, preparación y venta de alimentos, venta de ropa, confección y venta de artesanías, entre otros.

Se debe recordar que, tal y como lo plantea Sierra (2014) en Pico (2016) “El emprendimiento está considerado como la capacidad de diseñar una idea, identificar las oportunidades y plasmarlas en un proyecto. Es así como la búsqueda de oportunidad se vuelve imprescindible, siendo el motor que impulsa a viabilizar la idea, generando recursos, opciones y el alcance necesario para

lograr el éxito empresarial”. Por tanto, la propuesta de valor¹³ que una persona emprendedora genera, tiene pocas características de diferenciación dado que la motivación de emprender parte de la necesidad personal y no de una de mercado.

Retomando los aspectos identificados en la cadena de resultados de la intervención, la capacitación y asistencia técnica tendrían como producto un incremento de conocimientos que conducen a una mejora del perfil de la persona emprendedora para administrar y liderar su actividad productiva, así como la mejora de aspectos puntuales del producto que se ofrece, no obstante, las posibilidades de que con las condiciones contextuales que se tienen, el emprendimiento logre dar el salto de necesidad a oportunidad, depende de la capacidad de los programas estatales para brindar un servicio que aborde dichas condiciones y genere un acompañamiento mayor en el desarrollo de la idea de negocio, pues si los emprendimientos se mantienen en el ámbito de la necesidad, lograr que la capacitación y el crédito genere un incremento de la productividad, las ventas y la consolidación del modelo de negocio, se vuelve inviable y esta es la precondition requerida para que el emprendimiento pueda incrementar su ingreso y por tanto el del grupo familiar.

Emprendimientos Productivos Individuales

Esta modalidad parte del apoyo a las personas emprendedoras por medio de fondos no reembolsables con distintos fines, principalmente para capital inicial, sin embargo, al igual que en

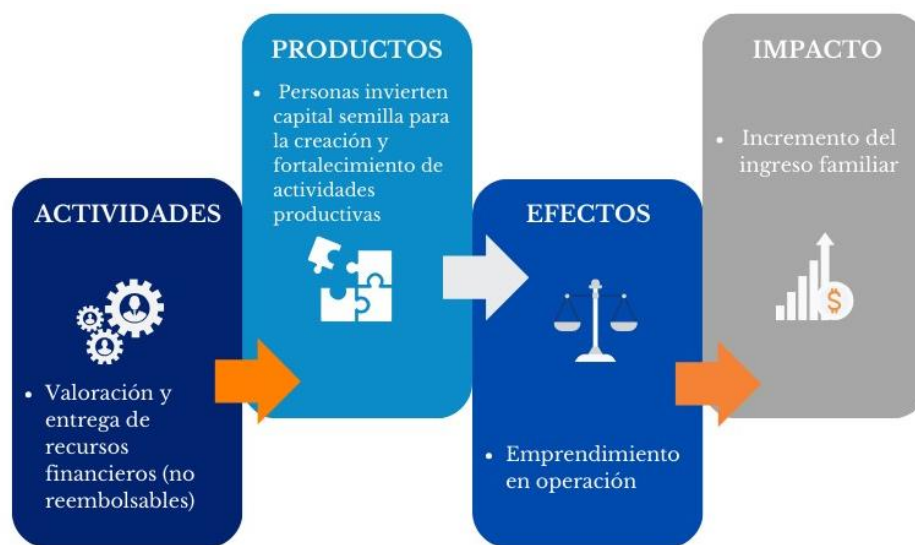
¹³ Se entiende como la característica particular que le diferencia en el mercado y le hace saber al cliente el valor agregado que el negocio le dará a la solución de su necesidad.

la modalidad anterior, se parte del supuesto de que la identificación de la necesidad de mercado ya se ha realizado y es viable.

Para el proceso de asignación se realiza una valoración preliminar con el fin de determinar tanto el cumplimiento de los requisitos de ingreso, como si la actividad ya se ha iniciado o cuenta con las condiciones para iniciarse. Inclusive se solicitan los permisos de funcionamiento del Ministerio de Salud y patente municipal, lo que implica que la idea de negocio ya se ha empezado a materializar.

Las características del modelo de resultados de este beneficio son las siguientes (ver Figura 16):

Figura 16. IMAS, Cadena de Resultados de EPI, 2023



La entrega de los fondos parte del supuesto que las personas invertirán los recursos en capital inicial y continuarán administrando su emprendimiento de forma que reinviertan recursos en él, a partir de las ventas realizadas, sin embargo, para que esto suceda, deben existir dos precondiciones, por un lado, las familias deben tener cubiertas sus necesidades de subsistencia y

por otro, el emprendimiento debe generar utilidades para que su actividad pueda ser autosostenible. Ambas precondiciones son difíciles de conseguir si se toma en consideración la condición de pobreza de la población y que sus emprendimientos surgen por necesidad.

Desde esta óptica, sin importar que el emprendimiento continúe en operación o no, las posibilidades de que incremente el ingreso del grupo familiar son bajas dado que, para que suceda, debe incrementarse el ingreso del emprendimiento, lo que a su vez depende del incremento de las ventas y la inversión de capital.

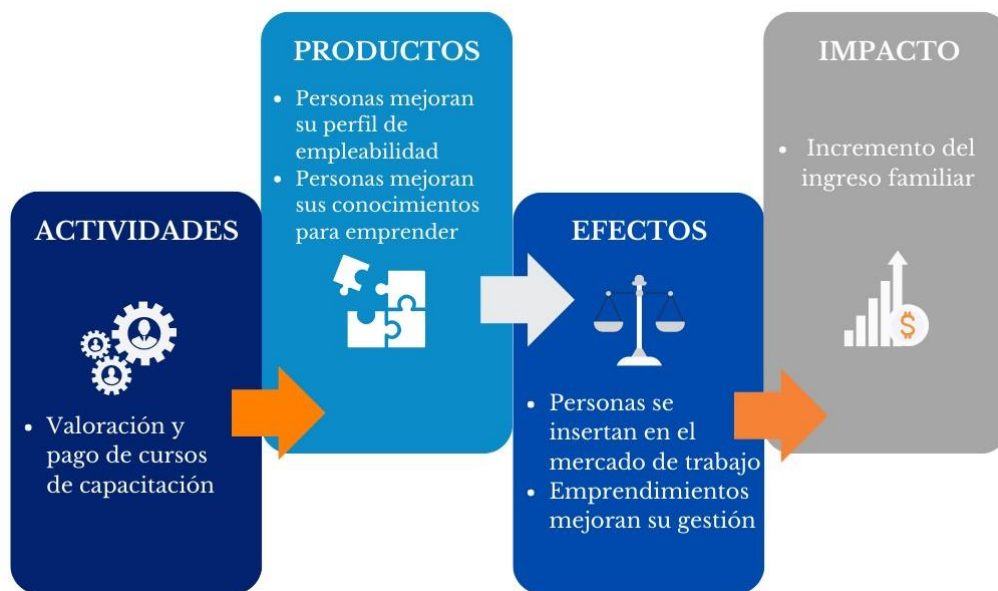
Por tanto, a pesar de que el emprendimiento cuente con capital inicial y se creen algunas condiciones para que las personas puedan desempeñar la actividad económica, los factores requeridos para garantizar el éxito no necesariamente están cubiertos y el servicio no toma en consideración estos aspectos.

En el caso de EPI al igual que en Fideimas, omitir los aspectos de identificación de la necesidad de mercado y condiciones particulares de la población, como su nivel educativo o redes de apoyo, se constituye en un nodo crítico, dado que el alcance del resultado de largo plazo no puede generarse con las actividades planteadas. Además, se debe destacar que sin bien existen otros servicios como el de Capacitación que complementan este beneficio, también se aboca a resolver elementos muy puntuales y no alcanza para cubrir todos los puntos requeridos para asegurar el éxito del emprendimiento.

Capacitación

Este servicio se concentra en dos tipos de población, por un lado, aquella que requiere mejorar sus conocimientos para la inserción laboral y por otro, el desarrollo de actividades de emprendedurismo, sin embargo, al igual que en los servicios anteriores en la cadena de resultados se asume como un hecho que, el único problema que presenta la población beneficiaria de este servicio es la falta de conocimientos, pues no hay en la estrategia planteada otros servicios complementarios, salvo en la capacitación de emprendedurismo donde el servicio comúnmente se complementa con el de **EPI**.

Figura 17. IMAS, Cadena de Resultados de Capacitación, 2023



El constructo teórico de este beneficio presenta problemas en su lógica causal pues se da por sentado que los procesos de capacitación per se, tienen las posibilidades de alcanzar resultados de efecto e impacto que requieren de una serie de acciones que en la actualidad no se están

realizando, en alguna medida porque la institución no tiene las condiciones para poder llevarlo a cabo. Por ejemplo, aunque el beneficio logre incrementar los conocimientos de las personas para la inserción laboral, la no identificación de las condiciones del mercado de trabajo y las posibilidades de que los espacios en los que habitan las personas cuenten con suficiente demanda en los ámbitos en los que se están capacitando, es un factor decisivo para que estas personas logren emplearse. De lo contrario se corre el riesgo de que estas personas cursen el proceso de capacitación y este no tenga el efecto que se desea.

Además, existen elementos de la lógica de proceso que presentan problemas como por ejemplo, el tipo de capacitación y los lugares donde esta es impartida. Los cuales son seleccionados por la población, por lo que no atraviesan por ningún criterio de idoneidad.

Así mismo, en la oferta de capacitación asociada a emprendedurismo tampoco se conocen los elementos del problema que son abordados por medio de los procesos de capacitación, pues se aplican de la misma forma sin considerar la etapa en la que el emprendimiento se encuentre, además se identifican diferencias significativas en cuanto a la forma en la que se aplica la capacitación de una ULDS a otra.

Otros Procesos Formativos

Este se concentra en el desarrollo de formación en temas específicos de habilidades para la vida, su finalidad tiene que ver con el desarrollo de mejores competencias para las relaciones interpersonales y familiares. Este elemento no tiene una orientación de resultado abocada a la inserción laboral o al desarrollo de emprendimientos, pues a pesar de que mejorar las competencias de las personas tiene una incidencia sobre estos aspectos, no es su finalidad directa.



En este sentido, el beneficio no genera aportes significativos a la estimación del impacto en relación con el incremento del ingreso del grupo familiar, en mucho porque desde su surgimiento esta no fue su orientación, a pesar de que en la actualidad se trate de incorporar a la oferta de inserción productiva. Para que esta inserción se dé, el beneficio requerirá cambios significativos y aunque estos se realicen, ya existe un componente de capacitación que es capaz de abordar estos elementos, lo que deja sin fundamento su existencia.

Interrogante 3: ¿En qué medida los parámetros diseñados para la asignación de los beneficios son pertinentes para alcanzar el efecto directo estimado?

Juicio de valor

La pertinencia de los parámetros existentes es baja ya que no se tiene claridad sobre el perfil de entrada de las personas según el tipo de beneficio y, por tanto, se desconoce cuáles son los elementos que se deben valorar para que la población que los accede cuente con una atención acorde con las necesidades que presenta.

Uno de los elementos más relevantes encontrados sobre los parámetros de valoración de los casos para la asignación de los beneficios de la oferta programática, es que estos no están estandarizados, salvo en el caso del Fideimas. Lo anterior se fundamenta en el hecho de que en las entrevistas realizadas a personas funcionarias de todas las Regiones de Planificación y todas las Unidades Regionales de IMAS, se identifica que cada ULDS utilizan sus propios mecanismos para realizar el proceso de valoración. Además, en los expedientes revisados para el estudio de casos, no se identifica que existan parámetros similares para la asignación, inclusive, las valoraciones realizadas por los profesionales en Desarrollo Social no quedan debidamente consignadas en los expedientes, por tanto, conocer los mecanismos utilizados para realizar la asignación de todos los casos es altamente complejo, porque requeriría aplicar entrevistas con cada profesional en Desarrollo Social para realizar dicho levantamiento de información.

Además del proceso de análisis documental, se ha entrevistado a personas del ámbito operativo para identificar el criterio utilizado al momento de aprobar los beneficios y se constata tal como lo muestra la documentación que, salvo casos excepcionales como la Región Norte, no existen lineamientos específicos para dicha valoración, por lo que las personas profesionales asignan el

beneficio según su criterio, con el agravante de que se está ante la aprobación de beneficios en un ámbito que no es de la competencia social, como en el caso de los procesos productivos.

En este sentido, la formación profesional de las ciencias sociales si bien permite realizar valoraciones sobre las condiciones de los grupos familiares y necesidades que estos presentan, no permite a las personas profesionales definir si una idea de negocio es viable o no, o las características del mercado donde se insertan estas actividades de autoempleo. Esto no quiere decir que algunas de las personas profesionales con mayor experiencia en la materia u otras capacitaciones complementarias no lo puedan realizar, sino que no es una competencia propia de las disciplinas sociales y que la institución no brinda las herramientas que se requieren en este sentido para la asignación. Y por tanto, los elementos técnicos sobre los que se sustenta la decisión de asignar un beneficio como **EPI**, se basa más en criterios de la persona (condición de pobreza) que de la actividad productiva, lo que sin duda afecta el alcance del resultado de la intervención.

En el caso de **EPI, Capacitación y Otros Procesos Formativos** no se logran identificar los parámetros en el área de productividad utilizados para la asignación, lo que tiene interrelación con el hecho de que se desconoce el perfil de ingreso de la población que debe acceder a cada tipo de beneficio. Las bases de datos analizadas no permiten definir las variables para valorar aspectos de productividad e identificar los perfiles de la población según el tipo de servicio, por un lado, porque los parámetros universales de asignación son la condición de pobreza y desempleo y por el otro, porque con solo demostrar que cuentan con una actividad productiva con medianos niveles de formalidad o bajo perfil de empleabilidad, el beneficio se asigna sin importar la viabilidad o no de su actividad o capacitación.

En el caso particular de **Fideimas**, se utiliza un instrumento denominado FOGA, que identifica algunas variables de viabilidad del modelo de negocio. Se debe recordar que al ser un beneficio

que depende de aprobación bancaria, la viabilidad del modelo de negocio es supervisada por el banco, aunque esta depende de forma casi exclusiva de la capacidad futura de pago, lo que implica que el resultado esperado por el banco no se puede homologar al resultado esperado por el IMAS.

Figura 18. IMAS, Principales criterios de valoración para la asignación del beneficio FIDEIMAS, 2023



Tal como se indicó en el análisis de diseño de la lógica causal de la intervención, la poca claridad sobre los niveles de resultados y cómo la estrategia permite el alcance de este, hace que tampoco se tenga claridad sobre el perfil requerido para que una persona ingrese a un servicio y el tipo de servicio que esta requiere, lo que se ve reflejado a su vez en los parámetros de valoración, los

cuales son escuetos como en el caso de **Fideimas** o sin definición como en el caso del resto de los beneficios de inserción productiva.

En tal cometido, a pesar de que, en el caso de **Fideimas** se encuentran parámetros básicos de valoración, estos se ajustan a los requerimientos de la etapa de emprendimiento en los cuales se enfoca la estrategia, pues tal como se analizó con anterioridad, toda la etapa previa al inicio de las operaciones de un modelo de negocio es omitido en este beneficio dada su naturaleza. Lo que implica que, al medir aspectos del funcionamiento operativo, el parámetro es coherente¹⁴ con la estrategia que se ha definido.

Por otra parte, en relación con **EPI**, los parámetros no se encuentran establecidos y, por tanto, su estandarización tampoco se ha dado. Se encuentran formas diversas tanto de valorar cada caso por parte de las personas gestoras, como de registrar los datos de valoración, así como de articulación con otros servicios estatales. Una forma de compensar las deficiencias de gestión del beneficio ha sido establecer alianzas de trabajo con otras instituciones estatales, de cara a mejorar las posibilidades de éxito de las actividades productivas, pues algunas de las acciones no pueden realizarse desde el IMAS, dadas sus limitaciones de conocimiento y operativas.

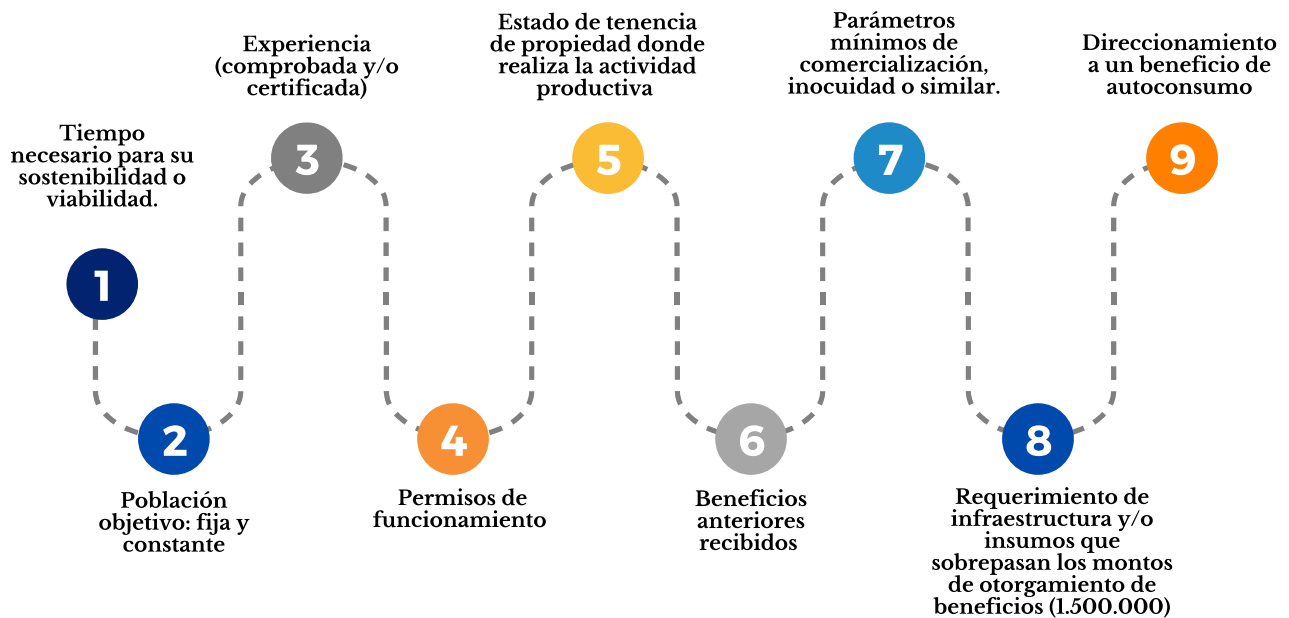
Sin embargo, a pesar de que en la gestión se ha tratado de blindar la intervención tratando de gestionar por medio de acciones de coordinación interinstitucional, principalmente con el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), la estrategia sigue teniendo los mismos problemas de estimación de los resultados y valoración de la idoneidad de los perfiles de negocio a los cuales

¹⁴ En esta valoración no interesa si esta estrategia es la adecuada para responder al problema, pues esto se valoró en la primer interrogante evaluativa.

se les asigna el beneficio, además, al no comportarse de la misma forma en todas las ULDS, se corre el riesgo de que en unos espacios el resultado presente brechas significativas en el alcance.

El único caso donde se identifica una valoración técnica del perfil de negocio y se establecen algunos elementos de la pertinencia de mercado es la ARDS de la Región Norte, donde se ha generado un instrumento que contempla los elementos contenidos en la Figura 19:

Figura 19. IMAS, Parámetros utilizados para la valoración de casos de EPI en la Región Huetar Norte



Fuente: Laffosse, C (2023). Instrumentos de valoración de casos MEP-IMAS.

De acuerdo con estos parámetros, las personas para calificar en el beneficio deben cumplir con una serie de precondiciones que permitan valorar de forma básica, la sostenibilidad de su idea productiva en el tiempo. Estos elementos dan cuenta de que, en este espacio se han dado a la tarea

de comprender con mayor nivel de detalle los alcances de la intervención en términos de los resultados esperados, pues para diseñar dichos parámetros se ha tenido que analizar las condiciones requeridas para el éxito de la actividad según lo esperado.

No obstante, lo anterior, aún en casos en que este parámetro sea establecido, las características de la lógica causal de la intervención no permiten que este se concentre en todos los elementos requeridos para que el emprendimiento tenga éxito. Lo que no es un problema del parámetro establecido sino de la estimación del perfil de entrada, de acuerdo con el resultado que se espera obtener, es decir del diseño del beneficio.

En relación con los parámetros de los procesos de capacitación, estos tampoco se encuentran establecidos, e inclusive es de los aspectos menos tecnificados en términos de la valoración social, pues no se consigna ningún elemento en los expedientes consultados más allá de los documentos que las personas solicitantes presentan, así como la aprobación de los montos.

No se logra identificar que existe una relación entre la capacitación financiada y las necesidades de la demanda del mercado, lo que da la impresión de que es una apuesta por un resultado desconocido. En tal cometido, el parámetro de valoración debiera surgir de la concordancia entre el perfil de ingreso de la población al beneficio y el resultado esperado.

Una situación similar ocurre con Otros Procesos Formativos donde tampoco se logran ubicar elementos de valoración concretos que den cuenta de la necesidad que están atendiendo y las posibilidades de que con la formación, dichos problemas puedan ser modificados.

Interrogante 4: ¿En qué medida el perfil de ingreso de las personas destinatarias es acorde con los tipos de servicios a los que acceden?

Juicio de valor

El perfil de ingreso no está definido porque no se tiene claridad sobre los resultados que se deben lograr y la estrategia no está adaptada al alcance de los resultados. Lo que implica que dicho perfil se homologa en toda la Oferta Programática tomando en consideración de forma predominante la condición de pobreza y desempleo, así como la baja escolaridad.

Las bases de datos analizadas, dan como resultado una baja pertinencia entre la asignación del servicio, vinculada a la productividad e inserción laboral y el perfil de las personas beneficiarias, ya que, lo que se consigna sobre la valoración realizada por las personas profesionales en desarrollo social, es la situación de pobreza o vulnerabilidad de las personas o familias (en términos socioeconómicos), más no así aspectos vinculados a las características de los emprendimientos o requerimientos de capacitación que presentan.

Esta situación lleva al equipo evaluador al cuestionamiento de si el problema de fondo con esta estimación tiene que ver con que no se documenta lo que se valora, o que esta valoración adolece de parámetros suficientemente claros. Llegando a la conclusión que no hay suficiente claridad sobre el perfil de ingreso y salida requerido en cada tipo de beneficio, lo que implica que la valoración no pueda responder a estas exigencias del perfil.

Las variables suministradas por el IMAS en la base de datos de los distintos beneficios, están centradas en la valoración de la situación de pobreza de las personas o familias, que es el resultante histórico del trabajo que realiza la institución para establecer una ponderación que le permita asignar las diferentes transferencias. La información registrada está relacionada con elementos que refieren a vulnerabilidad y pobreza de las personas y familias atendidas, que se

registra en la Ficha de Información Social (FIS-2016) como instrumento utilizado para la ponderación de los diferentes tipos de pobreza. De esta manera, se obtiene información sobre el estado de la vivienda y los servicios, relación de parentesco, salud, educación, acceso a internet y patrimonio, y algunas variables socioeconómicas como el ingreso, categoría ocupacional, condición del empleo, entre otras.

Sin embargo, con estas variables resulta imposible caracterizar el perfil de productividad vinculado a la inserción productiva o al perfil emprendedor de las personas que acceden al Fideimas o al financiamiento no reembolsable de EPI. En todo caso, tampoco se puede caracterizar el perfil empresarial de las unidades productivas o de los emprendimientos generados por las personas beneficiarias.

Esta situación evidencia un vacío a nivel de diseño que incide directamente en el proceso de atención de las intervenciones asociadas a productividad, ya que al no contar con claridad de los requerimientos de la población meta en cuanto a habilidades, recursos, capital cultural, entre otros necesarios para la creación y sostenibilidad de los emprendimientos, no se puede asegurar que la intervención atienda de manera coherente las necesidades, ni que el servicio brindado sea el adecuado para las características de la población que lo recibe.

Por tanto, se reduce la posibilidad del alcance de los resultados esperados, ya que, al no contar con un perfil, no se tiene tampoco la posibilidad de incidir en aquellos elementos que las personas beneficiarias deberían fortalecer para mejorar su perfil productivo, asegurar la sostenibilidad del negocio y mejorar la condición socioeconómica una vez que no cuente con el beneficio asignado.

Un elemento relevante es que, si bien el IMAS no participa en el diseño de la idea de negocio y la etapa de viabilidad, esto le obliga a identificar el tipo de emprendimiento que desea apoyar, de cara a alcanzar el resultado esperado, sin embargo esta estimación a nivel de perfil no existe, lo

que implica que cualquier tipo de actividad es financiada independiente de sus características, siempre y cuando cumpla con los requisitos solicitados, los cuales tiene que ver más con la existencia de la actividad productiva que con las características de esta.

Como parte del proceso analítico de los perfiles de ingreso de las poblaciones que accedieron al beneficio, se realizó un análisis de las bases de datos, para estimar dichas características. Encontrándose que el tipo de perfil del emprendimiento se sitúa en actividades tradicionales de la economía y de bajo crecimiento, dados los montos aprobados para estos servicios. En el caso de **EPI**, la media (promedio de los datos) se ubica en ₡1.556.908 y la moda (cantidad que se repite más veces) en ₡1.500.000 y en el caso de **Fideimas** la media es de ₡2.000.000 y la moda de ₡1.000.000.

Tabla 7. IMAS, Distribución de los beneficios de inserción productiva por monto asignado 2018 al 2022¹⁵

	Capacitación	EPI	Fideimas
Promedio	273.606	1.556.908	2.194.946
Mediana	250.000	1.500.000	2.000.000
Moda	300.000	1.800.000	1.000.000

Como se evidencia en la Tabla 7, el servicio de Fideimas, es el que brinda mayor cantidad de recursos económicos por persona en promedio, siendo además el servicio que se asigna mayor cantidad de veces.

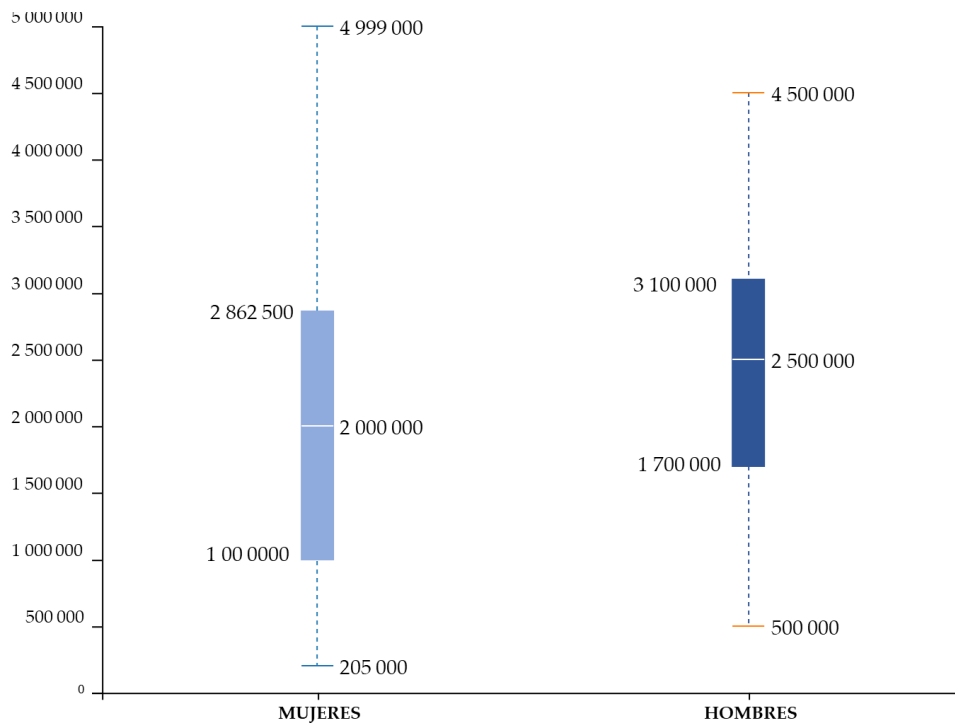
Tanto para Fideimas como para EPI, las personas entrevistadas refieren que los montos son utilizados principalmente para capital de trabajo, sin embargo, si se toma en consideración los

¹⁵ Se excluyen de esta información los datos del beneficio denominado Otros Procesos Formativos, ya que solamente se identifican 36 casos en el período analizado.

montos promedio asignados, estos son bajos tomando en cuenta que son para capital de trabajo, lo que tiene relación con el tipo de emprendimiento de subsistencia. Además, según destacan las personas encargadas de estos beneficios, la mayor parte de dichas actividades son unipersonales y se mantienen así a lo largo del tiempo.

Otro elemento relevante sobre el perfil de ingreso tiene que ver con la condición de género de la población, pues a pesar de que las mujeres son quienes tienen mayor cantidad de beneficios aprobados, los montos asignados por beneficio son superiores en los hombres, tal y como se evidencia en la distribución del monto asignado por sexo en el servicio de Fideimas, ver Figura 20.

Figura 20. FIDEIMAS, monto de crédito por sexo, 2023



Lo anterior puede estar asociado a que las actividades productivas tradicionalmente asociadas con el rol masculino son aquellas del sector primario, como por ejemplo el trabajo en crianza de ganado, la agricultura y la pesca, versus las actividades asociadas al rol femenino, como por ejemplo servicios de costura, estilismo y preparación de alimentos del sector terciario.

Figura 21. IMAS. Perfil de la población beneficiaria de la oferta Programática asociada a emprendimiento, 2023



En cuanto a los datos de asignación por sexo las mujeres son quienes concentran mayor cantidad de beneficios aprobados. El hecho de que las mujeres tengan más asignación, en el caso de FIDEIMAS se establece desde su constitución legal, en los otros casos esto no está del todo claro.

Tabla 8. IMAS. Asignación de beneficios por beneficio según sexo

	Capacitación	EPI	Fideimas
Mujer	95,8	78,1	67,7
Hombre	4,2	21,9	32,3

Por su parte, el servicio de capacitación tampoco presenta condiciones claras en cuanto al perfil de ingreso, esto tanto para la mejora de la empleabilidad como para el emprendedurismo, lo que resulta ser un elemento crítico para la gestión, pues a pesar de que las personas tienen la posibilidad de adquirir nuevos conocimientos, no se identifica quien debe recibir capacitación y de qué tipo, sino que a nivel de proceso, se aprueba el beneficio con la solicitud e información que presentan las personas beneficiarias, esto implica que no se logra conocer ningún elemento de idoneidad del proceso formativo para una persona en particular.

Tampoco se tiene información sobre el tipo de capacitación que se requiere para emprender, siendo que, “la formación en emprendimiento ha pasado de enseñar a preparar un plan de negocios a enfocarse en el desarrollo de una forma de pensar y actuar, así como en el proceso desde la concepción de la idea hasta la formación de la empresa y la gestión de su crecimiento” (Vicens y Grullon, 2011). En este sentido al no planificarse la capacitación con objetivos concretos y trabajar sobre procesos individualizados, el servicio presenta menores posibilidades de alcanzar el impacto, pues no hay posibilidades de mapear las necesidades particulares para que cada capacitación se adapte a estas.

4.2. Coherencia

Interrogante 5: ¿En qué medida el diseño de la oferta programática dirigida a la inserción productiva establece la articulación entre los servicios para la consecución del resultado de impacto?

Juicio de valor

La coherencia interna de la oferta programática de inserción productiva es baja, debido a que, el diseño tanto en la lógica de resultados como de procesos operativos no contempla la sinergia entre los distintos servicios para la maximización de los resultados, duplicando servicios como el de intervención.

Los beneficios FIDEIMAS, Capacitación, Otros Procesos Formativos y EPI, forman parte del departamento socioproductivo y tienen el objetivo de:

Ejecutar acciones de protección familiar mediante la asignación de transferencias monetarias y acciones de seguimiento integral, dirigidas a personas y hogares en condición de pobreza que requieren aportes estatales para la satisfacción de sus necesidades básicas. (Fodesaf, 2022, p.19)

Cabe resaltar que, a pesar de que los beneficios aquí analizados parten de un mismo objetivo, la atención es diferenciada según el tipo de intervención utilizada. Por un lado, el Modelo de Intervención Institucional, que sugiere una atención integral y surge a partir de las experiencias de Puente al Desarrollo y refiere a procesos de atención conjunta entre beneficios de la oferta programática del IMAS y otras instituciones que se consideran relevantes para la atención de las necesidades y buscan un abordaje integral de la condición de pobreza.

Si bien, este Modelo de Intervención propone una correlación entre los beneficios, no solo no se entiende la intervención como un proceso articulado de los beneficios para el alcance de los resultados, sino que en algunos casos, los beneficios son de asignación obligatoria como parte dicho Modelo, aun cuando no necesariamente el beneficio asignado refiere a una necesidad de la familia, un ejemplo de ello lo constituye el servicio de Otros Procesos Formativos, donde se señala por parte del personal operativo:

El ideal sería atender la necesidad de la población, pero en el Modelo de Atención Integral -que a la fecha realizamos- se está pidiendo como un beneficio obligatorio para las familias atendidas en este modelo, lo cual pierde la importancia que sea por la necesidad de la familia si no por necesidad de cumplir la indicación de parte de los lineamientos institucionales. (Comunicación interpersonal, 2023)

A pesar de que se refiere como obligatoria esta asignación, al analizar el documento del modelo de Intervención Institucional (2020), esta indicación no se especifica, y se comprende por tanto que no existe una clara identificación de las razones por las cuales se deba asignar este beneficio a todas las familias. Se ha constatado en el análisis de pertinencia de este servicio, que actualmente no se aplica porque se desconoce el resultado que busca generar y por tanto no hay articulación con otras estrategias dada su falta de claridad.

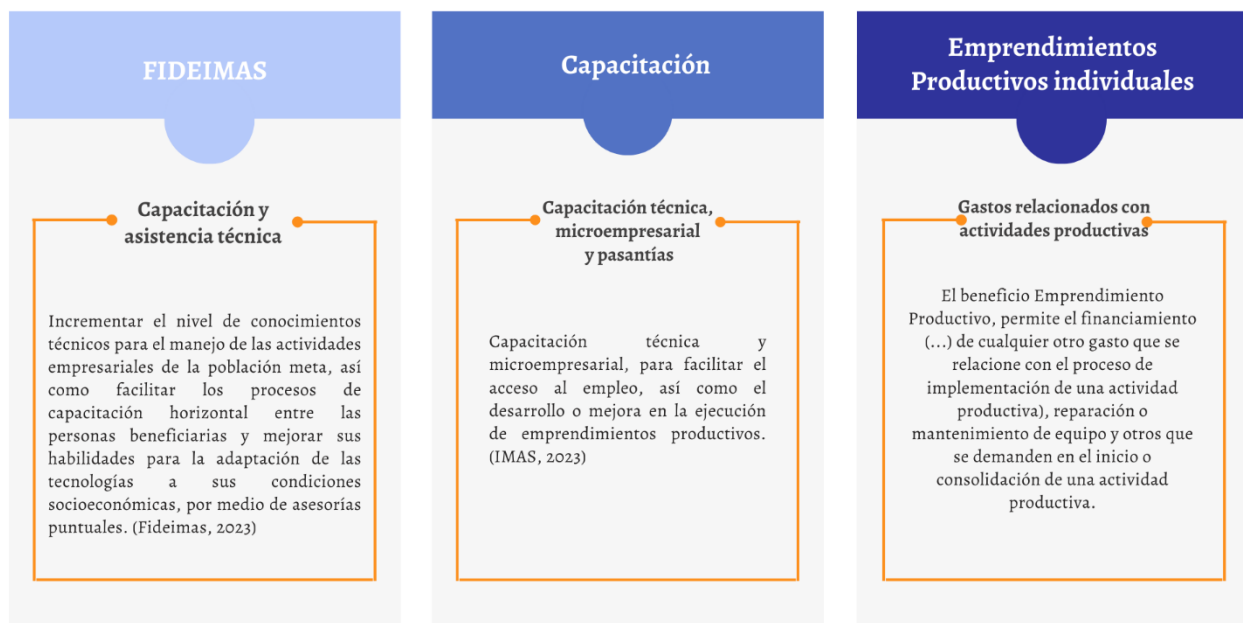
Por otro lado se encuentra la atención por demanda¹⁶, en la cual que no se definen acciones para la intervención entre los elementos de la oferta programática, por ejemplo, los beneficios

¹⁶ Atención por demanda: se refiere a la prestación de servicios que brinda el IMAS, a solicitudes presentadas por personas, familias, hogares, organizaciones y/o comunidades interesadas en acceder a la oferta institucional; ya sea de manera directa, es decir por iniciativa propia, o indirecta a través de una referencia u otro mecanismo avalado institucionalmente. (IMAS, 2020)

FIDEIMAS, Capacitación y EPI si bien comparten elementos de la lógica causal, ya que están orientados al fortalecimiento del autoempleo por medio de actividades productivas y brindan espacios de formación y asistencia técnica para fortalecer los emprendimientos; en el diseño no se define su articulación para maximizar el alcance del resultado. Esta situación provoca, por un lado, duplicidad de acciones y por otro la imposibilidad en la atención integral de la población.

En relación con la duplicidad de acciones, se identifica que esta se da particularmente entre los servicios de FIDEIMAS, Capacitación y EPI, ya que todos cuentan con elementos de capacitación de sus actividades clave. (Ver Figura 22)

Figura 22. IMAS, Beneficios de capacitación, asociados a productividad, 2023



Si bien se comprende que por la naturaleza de los servicios asociados a productividad, se requiere no solo la asignación de un subsidio para el acceso a materia prima, sino también la capacitación en conocimientos técnicos y microempresariales que permitan la creación y sostenibilidad de

actividades productivas; la no articulación de estos beneficios genera por una parte la duplicidad en la asignación de subsidios para el acceso a los mismos beneficios lo cual significa un uso inadecuado de los recursos públicos y por otro lado implica que, cuando un beneficio no cuente con recursos suficientes para procesos de capacitación, se desatienda a la población, ya que no hay comunicación con los otros beneficios de la misma naturaleza.

Los procesos de capacitación que tiene el IMAS sean formativos, técnicos o capacitaciones no hay esa articulación a pesar de que se ha indicado en los informes que si este año no recibe recursos Fideimas, entonces que se incluya dentro de la oferta capacitación los recursos que administra socioproductivo, no hay ese amarre, lo hemos insistido precisamente este año que no íbamos a recibir ningún recurso, pero no hay esa comunicación en la que se diga: tenemos disponibles estos recursos compartámoslos entre “Ideas Productivas” y Fideimas. (Comunicación interpersonal persona funcionaria IMAS, 2023)

Se identifica por tanto que la capacitación técnica y microempresarial no es un elemento transversal a todos los servicios asociados a productividad, sino más bien se visualiza como un servicio individual, con el que desde el diseño no hay articulación con FIDEIMAS y EPI, aun cuando intervienen en la misma población.

En este sentido, la no articulación entre los servicios es consecuente con el modelo de gestión de la organización en el cual cada uno de estos servicios funcionan como una isla, con parámetros de valoración no estandarizados, lo cual provoca atenciones diferenciadas entre las ULDS. Es por tanto una estructura de trabajo fragmentada que no permite a nivel de procesos un abordaje integral ni complementario entre la oferta programática, aun cuando la atención sea por medio del Modelo de Intervención Institucional.

En el caso de Otros Procesos Formativos, el proceso de capacitación está orientado a la dimensión humana y por tanto su intervención está relacionada a temas como habilidades para vida y desarrollo de capacidades personales y no a criterios relacionados con la productividad, como si ocurre con los otros tres beneficios ya mencionados, esto disminuye las posibilidades de sinergia con el resto de las acciones

La baja coherencia interna se refleja en los procesos de seguimiento, dado que si bien la institución cuenta con un Manual de Procedimientos para la Prestación de Servicios y el Otorgamiento de Beneficios del IMAS (2021), el cual se utiliza tanto para la atención por demanda como para la atención por medio del Modelo de Intervención Institucional (2020), en este solo se define lo relacionado a los beneficios de Capacitación, Otros Procesos Formativos y Emprendimiento Productivos Individuales, ya que para el caso de FIDEIMAS este cuenta con un procedimiento construido a partir de las características del mismo y no se encuentra incluido dentro del manual ni considera los otros beneficios asociados a productividad.

Como parte de las acciones que define el procedimiento para el otorgamiento de los beneficios de Capacitación, Otros Procesos Formativos y Emprendimiento Productivos Individuales, corresponde construir o actualizar según corresponda para cada caso, lo que se conoce desde la institución como Plan Familiar, el cual no diferencia si es exclusivo de la atención integral o si también se aplica en la atención por demanda.

Este Plan permite realizar un perfil de la familia, así como la identificación de necesidades específicas que pueden tener relación o no con el beneficio que se solicita y que se pretende sean abordadas, para ello el plan define dimensiones relacionadas con protección social, dinámica familiar, educación y capacitación, salud, trabajo e ingresos y habitabilidad. Para cada dimensión se definen logros básicos que refiere a necesidades previamente definidas en este plan y que están

asociadas a subsidios económicos para personas estudiantes, pensiones para personas adultas mayores e intervenciones institucionales por ejemplo del PANI, entre otras.

Para la atención de las necesidades que se definen en el Plan, se han identificados acciones concretas relacionadas al trámite del beneficio, realización de referencias y otorgamiento del servicio previamente tramitado o referenciado según corresponda. Se indica además responsables para cada tarea y medios de verificación.

Se comprende, por tanto, que el seguimiento está relacionado con acciones que no implican un acompañamiento en la atención de las necesidades de las personas beneficiarias, ya que, aun cuando se identifiquen otras necesidades, la atención que realiza la persona cogestora finaliza con la aprobación de la referencia que emite y el cumplimiento de las responsabilidades de las personas beneficiarias.

En el caso del proceso de seguimiento para el beneficio Otros Procesos Formativos, en el Manual de procedimientos para la prestación de servicios y el otorgamiento de beneficios del IMAS, solo se indica que se “Realiza el seguimiento al otorgamiento del beneficio mediante la recepción y verificación de la asistencia de las personas participantes.” (2021, pág.99). Es decir, el seguimiento está asociado únicamente a la verificación de la asistencia de las personas beneficiarias en las capacitaciones que requieran según la identificación previa, por lo que no se identifica si existe atención de las otras necesidades que surgieran en el Plan Familiar.

Para el beneficio de Capacitación, el diseño y en específico el Manual de procedimientos no contempla un proceso de seguimiento como tal, el procedimiento finaliza cuando se “Recibe y archiva comprobante de pago emitido por la entidad que desarrolla el proceso de capacitación, así como un comprobante de participación y asistencia al curso cada dos meses.” (2021, pág.104). Al igual que Otros Procesos Formativos, este beneficio no contempla acciones posteriores a la

verificación de asistencia de las personas beneficiarias en las capacitaciones o espacios correspondientes.

El proceso de seguimiento en el caso del beneficio EPI, se da a una muestra del total de los emprendimientos que reciben el beneficio y tiene como finalidad de “determinar la existencia y operación de los bienes adquiridos y el alcance de los objetivos propuestos, dentro de los primeros seis meses posteriores” (2021, pág.109) a la asignación del beneficio. Es decir, el seguimiento está asociado a un medio de control y no de gestión, dado que se ha asignado previamente fondos públicos para la compra de bienes.

Con respecto al beneficio FIDEIMAS, para la asignación se definen tres momentos claramente mapeados, comenzando por “Gestión de trazabilidad de Personas Beneficiarias”, Posteriormente se encuentra “Otorgamiento de la Garantía” y finaliza con “Seguimiento a Emprendimiento”

En el proceso que refiere a la Gestión de trazabilidad de Personas Beneficiarias y posteriormente en el otorgamiento de la garantía, no se indica complementariedad con otros servicios dentro del flujo del proceso. En este se menciona que, al no cumplir con los requisitos, por ejemplo, habilidades emprendedoras, sólo se notifica a la persona solicitante del beneficio.

En la ficha del proceso “Seguimiento a Emprendimiento”, se identifica si la familia o persona requiere capacitación u otro tipo de apoyo, en el caso de capacitación se brinda la “prestación de servicios de apoyo”, en el caso de ser otro tipo de apoyo, se realiza un oficio para la referencia y al igual que los otros beneficios, no se define un proceso de seguimiento específico para las referencias realizadas.

Por otro lado, en el caso de la población que recibe más de un beneficio, no necesariamente se le brinda una atención conjunta, dado que los beneficios son aprobados por diferentes profesionales,

además que el diseño no contempla la asignación de estos por medio de una atención conjunta para las personas beneficiarias. Esto ocurre únicamente cuando las personas son parte de la Estrategia Puente al Desarrollo, la cual contempla la modalidad de intervención atención integral.

Se da seguimiento si se encuentra en atención integral. Si la aprobación de beneficio se realiza a partir de la atención por demanda es difícil y en el caso de emprendimientos productivos se realiza según muestra de Área de desarrollo socioproductivo y comunal (ADSPC) a un año posterior. (Comunicación interpersonal, 2023)

Lamentablemente si la familia no está inserta en Modelo de Atención el seguimiento se brinda de forma separada, quien otorgó el beneficio es quien realiza la supervisión. (Comunicación interpersonal, 2023)

En este sentido, la falta de seguimiento no permite darle trazabilidad al proceso de atención integral, ya que no identifica el perfil de salida de un servicio y por tanto el ingreso a otro. Esto ocurre, por un lado, porque el seguimiento es en realidad un medio de control de los recursos públicos y de verificación de aprobación de referencias. Y por otro, porque a nivel de procesos no está definido y porque las personas profesionales, por la alta demanda de trabajo, no cuentan con posibilidades de brindar acompañamiento a todas las personas beneficiarias, tal como lo mencionan a continuación.

Este es débil -el seguimiento- todavía porque los programas de demanda absorben el tiempo de los profesionales. (Comunicación interpersonal, 2023)

El seguimiento de los beneficios se establece por normativa (avancemos, EPI, capacitación, cuidado) sin embargo, la masividad de atenciones en la Institución limita estas tareas, y

podría decir que cuando se dan, no se pueden realizar con las condiciones que se debería de tiempo principalmente. (Comunicación interpersonal, 2023)

Un diseño que no permita la atención integral de la oferta programática de una misma institución aunado a la sobrecarga en la demanda de beneficios, como en este caso, limita la posibilidad del alcance del objetivo que se ha definido en la intervención, además, cabe resaltar que aun cuando estos beneficios con la definición de un objetivo común funcionan de manera sectorizada, esta situación refleja que la estructura de funcionamiento operativa no funciona de manera complementaria, sino que intervienen de manera aislada y sin considerar la atención de otras necesidades relacionadas a demandas de mercado, que influyen no solo en la creación de actividades de autoempleo e inserción laboral sino mantenerse en estas para superar la condición de pobreza.

A nivel de proceso, por tanto, no existe una identificación del papel que tiene cada beneficio en la inserción laboral, en el autoempleo o en la estabilidad laboral, porque el diseño no lo define. En el Manual de procedimientos para la prestación de servicios y otorgamiento de beneficios 2021, por ejemplo, las acciones finalizan con la asignación del beneficio y en los casos que se ha definido un seguimiento, este está asociado a elementos de fiscalización o a verificación de la participación de la población en capacitaciones.

La coherencia interna implica por tanto que la intervención se comprenda como un proceso en el cual intervienen acciones específicas demandadas por la necesidad misma, estas acciones deben complementarse entre sí para el alcance del objetivo común.

Se identifica que si bien FIDEIMAS cuenta con procedimientos claros y en el caso de Hecho por Mujeres se haya construido una hoja de ruta que involucra otras instituciones relevantes para la atención de las necesidades que atiende; personal de la misma institución desconoce su

funcionamiento y mencionan que “se siente un programa aislado de las acciones de las ULDS en el territorio. En ocasiones se desconoce el trabajo que se realiza”.

Esta situación se evidencia desde el diseño, ya que, por ejemplo, el Manual de Procedimientos no menciona a este servicio, ni a los otros beneficios aun cuando estén orientados a un mismo objetivo de intervención.

Justamente como parte de las recomendaciones de mejora que realizaron la Jefaturas de las ULDS y las Direcciones Regionales, se encuentra el conocimiento que requieren todas las personas profesionales del beneficio FIDEIMAS y su procedimiento, este desconocimiento limita la posibilidad de brindar una de atención integral, ya que al desconocer el funcionamiento de FIDEIMAS, las personas funcionarias no cuentan con elementos claros para considerar que las familias solicitantes cuenten con el perfil que se requiere para su asignación.

Todas las personas de las diferentes oficinas debemos capacitarnos en lo que respecta a este programa, pues, aunque no lo ejecutamos, debemos orientar a las personas usuarias que nos preguntan por él. (Comunicación interpersonal con persona funcionaria IMAS, 2023)

Esta necesidad de integración implica además que a nivel de diseño se defina la lógica causal en la cual cada beneficio debe complementarse con la oferta programática. Es así como se comprende por algunas jefaturas y direcciones regionales, ya que al consultarles si considera que los servicios de FIDEIMAS, Otros Procesos Formativos, EPI, Capacitación debieran trabajar de forma articulada para dar secuencia o abordaje integral al proceso de la persona usuaria, indicaron que,

Sería el ideal. Tomando en cuenta la posibilidad de trabajar habilidades blandas desde Otros procesos Formativos, mientras se trabaja Capacitación, para en un corto plazo

perfilar a las personas usuarias hacia un financiamiento a través de Emprendimientos Individuales o un Fideimas de acuerdo con que tan robusto y maduro se encuentre el proyecto productivo. (Comunicación interpersonal, 2023)

Si debiera de cumplirse con una ruta de atención que permita dar apoyo y seguimiento a la persona usuaria, desde fortalecer habilidades blandas, capacitarse en administración y finalmente brindar recursos. Debido a que muchas personas fracasan en el intento de emprender, por debilidades en las dos primeras áreas y no se brinda un acompañamiento desde las necesidades primordiales (Comunicación interpersonal, 2023)

En este sentido se evidencia que las personas profesionales tienen claridad de que la población meta debido a su condición socioeconómica, tiene otras necesidades que no necesariamente pueden ser atendidas por un único beneficio, el Plan familiar permite hacer identificación de algunas de estas necesidades, sin embargo, atención no es complementaria, dado que el proceso de cada beneficio no contempla a los otros, aun cuando esperan obtener un mismo resultado.

De ahí que se comprende como una causa de baja coherencia, que, al no haber una definición del parámetro de valoración, ni de los perfiles de ingreso, cuando la asignación se da por diferentes personas, la atención es también diferenciada, lo cual afecta las posibilidades de atención integral. Pues el perfil de salida de un beneficio no es considerado como elemento base en la estimación el perfil de entrada de otro, limitando las posibilidades de encadenamiento.

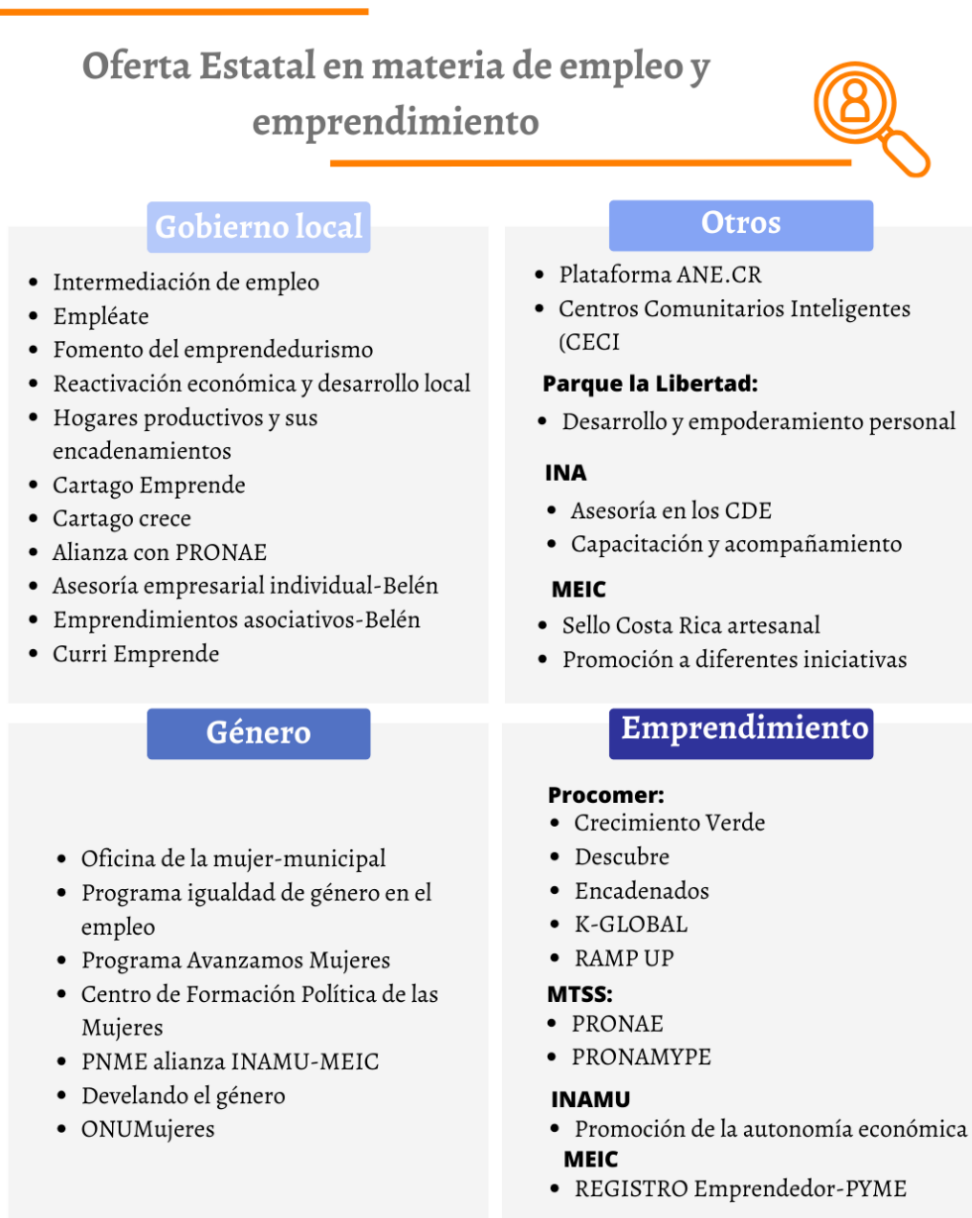
Interrogante 6: ¿En qué medida la oferta programática dirigida a la inserción productiva se complementa o duplica acciones de otras intervenciones públicas?

Juicio de valor

La medida en la que la oferta programática de inserción productiva se complementa con otras intervenciones públicas es muy baja, ya que no solo no identifica la oferta estatal en materia de empleo y emprendimiento, si no que tampoco define acciones coordinadas en la atención de las necesidades. Por tanto, se identifica una duplicidad de acciones en distintos entes públicos para la atención de la misma problemática.

A nivel país, existe una amplia oferta estatal en materia de empleo y emprendimiento, en la Figura 23 se muestra parte de esta,

Figura 23. Oferta Estatal en materia de empleo y emprendimiento, Costa Rica, 2023



La claridad de esta oferta estatal es relevante para el proceso de atención integral de la oferta programática del IMAS, ya que, desde el enfoque sistémico, se requiere que, para el surgimiento emprendimientos, la institucionalidad considere el entorno como un sistema en el que conectan los actores que puedan apoyar el desarrollo del proceso productivo y potenciar su aceleración.

Sin embargo, para el caso de los beneficios analizados, -a excepción de FIDEIMAS y EPI que conecta con el MAG- no se han identificado otras instituciones con las cuales existe posibilidad de integración (dado su quehacer en materia de emprendimiento), de manera que esto promueva la complementariedad para maximizar los resultados. Por el contrario, se considera que la atención integral consiste en referir a la población a otras instituciones para que estas atiendan sus necesidades de manera aislada, lo que se constituye en una acción más de corte administrativa de atención integral. Además, se desconoce si el problema por el cual se refirió a esa población fue resuelto, pues no se brinda seguimiento.

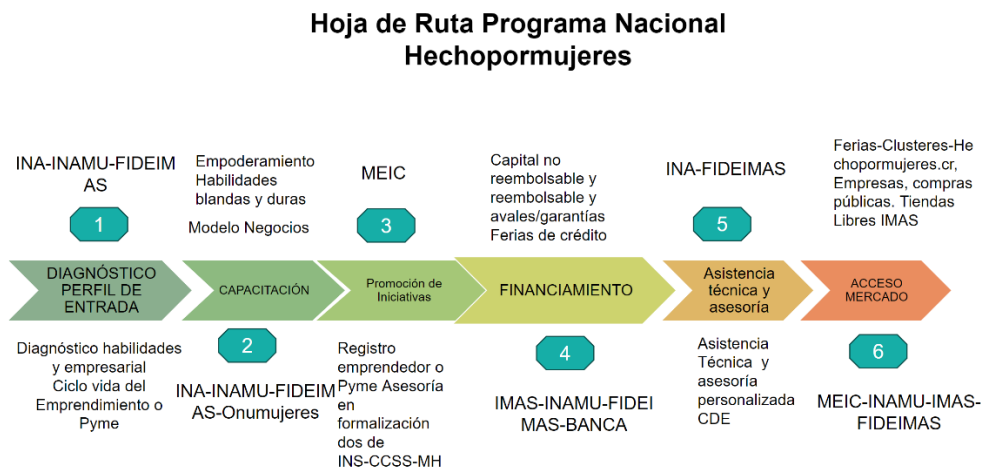
Al desconocer la oferta en materia de empleo y emprendimiento, la intervención no logra la integralidad de la atención, y tampoco tiene la capacidad de brindar herramientas a la población para que sus emprendimientos o su inserción en el mercado laboral sea sostenible a través del tiempo. Por el contrario, se cae en la duplicidad de acciones, una oferta estatal que funciona de manera aislada y no permite la construcción de un ecosistema emprendedor que es lo que ocurre con la oferta programática del IMAS en temas de productividad.

Un ejemplo de esta duplicidad de acciones es que, incluso actores con los que se tiene algún nivel de articulación como por ejemplo: el MEIC o el INA, actualmente se encuentran desarrollando el Programa: “Apoyo Al Emprendimiento 2023”, con el cual el beneficio de EPI podría conectarse, sin embargo esto no ocurre.

Por otra parte, la oferta programática en materia de empleo y emprendimiento aquí analizada, se traslapa con algunas intervenciones de instituciones identificadas en la Figura 22, entre ellas el INA que imparte capacitaciones en temas asociados al desarrollo de habilidades técnicas, el INAMU por medio del acompañamiento y seguimiento a mujeres que utilizan la plataforma de Hecho por Mujeres, siendo uno de los beneficios que se derivan de FIDEIMAS y Fomujeres.

En el caso de FIDEIMAS, este beneficio tiene mapeados los actores que intervienen en el servicio, así como las responsabilidades e intereses de estos. Específicamente para el beneficio de Hecho por Mujeres, se construyó una Hoja de Ruta que además integra la oferta de servicios interinstitucionales y el momento del proceso en que interviene cada uno, tal y como se muestra en la Figura 24.¹⁷

Figura 24. IMAS, Hoja de Ruta Programa Nacional Hecho por Mujeres, FIDEIMAS, 2024-2026.



¹⁷ Esta hoja de ruta, al momento de la realización de la evaluación, no había iniciado su ejecución ya que se encontraba en construcción.

Fuente: IMAS, Presentación servicios Fideimas, 2023

Los demás servicios -Capacitación, Otros procesos Formativo y EPI- y al igual que ocurre con la coherencia interna, si la intervención se da a demanda, la coherencia es baja. Esto porque no se considera desde el diseño, una atención integral e interinstitucional para el abordaje de las necesidades.

Si bien, se han identificado actores externos al IMAS que intervienen en momentos específicos del proceso o reciben las referencias emitidas por las personas profesionales, esto no se da por medio de la comunicación interinstitucional para la atención conjunta de la población. Tal es el caso de los entes que brindan las capacitaciones, con quienes la comunicación se limita a la contratación del servicio y los comprobantes de asistencia.

Como parte del Manual de Procedimientos y de la construcción del Plan Familiar, no se define seguimiento para las referencias o trámites realizados para cada persona o familia beneficiaria y tampoco se definen acciones de atención integral aun cuando en el plan se identifiquen necesidades que serán abordadas por el IMAS.

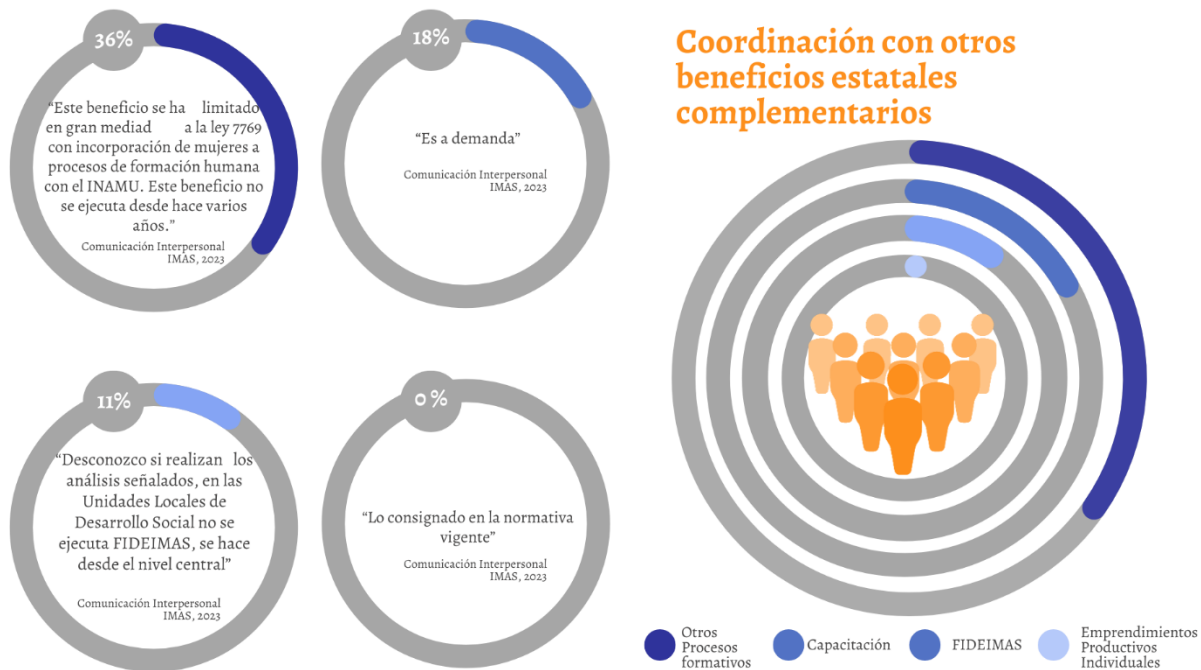
Sin embargo, en el Modelo de Intervención Institucional IMAS, se describe un apartado para el Seguimiento al proceso de articulación intra e interinstitucional para los niveles de intervención en el cual se define que,

La persona profesional debe dar seguimiento a la aprobación de las referencias mediante el Sistema de Atención a Familias (SAPEF) y coordinar con la persona enlace del Área de Atención Integral e Interinstitucional las acciones a seguir para el cumplimiento de los compromisos de todas las partes. (IMAS, 2020, p.24)

Este seguimiento implica que las personas correspondientes verifiquen si las referencias creadas desde las ULDS fueron aprobadas o si la familia ha realizado las actividades de las que se responsabilizaron en el Plan Familiar.

Al consultarle a las Direcciones Regionales y a Jefaturas de Unidades locales si para la asignación de cada beneficio se realiza coordinación interinstitucional, se identifican respuestas diversas que evidencia desconocimiento de procesos de intervención y modelos de atención diferenciados (distinto forma de asignación en el modelo de atención por demanda y el de Atención Integral) como se muestra en la Figura 25.

Figura 25. IMAS, Jefaturas de ULDS y Direcciones Regionales que consideran existe coordinación con otros beneficios estatales complementarios, 2023.



A partir de lo anterior, se identifica que a nivel de procesos no se comprende la intervención de manera correlacionada con la oferta programática, de ahí que por ejemplo el beneficio de FIDEIMAS se ejecuta por personas dedicadas a la atención única de este y por ende existe un desconocimiento de las otras personas profesionales de cómo se ejecuta.

Esta situación limita por un lado la posibilidad de generar sinergias entre la oferta programática del IMAS y la estatal, en tanto no se conocen las intervenciones que podrían participar en una atención integral y por otro al no existir comunicación entre los beneficios no existe un seguimiento conjunto en la atención de las necesidades. La atención por tanto funciona de manera aislada.

Por otra parte, al no existir una claridad de lo que significa una atención integral, la complementariedad reduce a acciones más administrativas como el emitir referencias o a la contratación de servicios para la asignación de los subsidios, en este caso los relacionados a capacitación.

Además, ante la ausencia de un mapeo de la oferta de proveedores asociadas directamente a las necesidades de la población y acordes a elementos contextuales por ejemplo demandas de mercado, la institución no podría asegurar una línea de atención para las mismas necesidades, ni que las capacitaciones sean acordes a las necesidades de la población.

Lo anterior refleja una debilidad en cuanto al proceso de intervención, ya que, si bien se cuenta con un Manual de Procedimientos y que como parte de la atención se realiza el Plan familiar, el proceso no considera la posibilidad de generar sinergias con otras instituciones. Es por tanto, una coherencia externa baja debido a que a nivel de proceso y diseño no ha definido la relación con otras instancias externas como parte de la atención conjunta si no como actores a los que se refiere la población para una atención independiente.

Esta situación es clara para algunas Jefaturas de las ULDS y para Direcciones regionales, quienes indican para cada uno de estos servicios que se requiere la incorporación de procesos de articulación con otras instituciones, de manera que se fortalezca la coherencia externa.

Tabla 9. IMAS, Sugerencias de las Direcciones Regionales y Jefaturas de las ULDS asociadas a elementos de coherencia externa, 2023.

Beneficios	Recomendaciones de mejora asociadas a coherencia externa
Capacitación	<ul style="list-style-type: none"> - Trabajar en coordinación con el MEIC, o entidades que demuestren cual es la necesidad de la zona. - Articulación real con entes como el INA.
EPI	<ul style="list-style-type: none"> - Articular con otras instituciones estatales para fortalecer los emprendimientos productivos y que el apoyo no solo sea del IMAS o FIDEIMAS. - Coordinación con otras instituciones y valorar los requisitos que estancan a los Emprendimientos que logren adaptarse a los cambios productivos.
FIDEIMAS	<ul style="list-style-type: none"> - Mayor presencia y acercamiento con las ULDS y los enlaces. - La banca estatal debería estar con este tema, generar las oportunidades para la población, con financiamiento y estos temas esta banca para el desarrollo y este debería asumir con oportunidades para esta población.
Otros Procesos Formativos	<ul style="list-style-type: none"> - Articulación local, tomando en cuenta los recursos de otras instituciones que puedan aportar procesos acordes con las necesidades de las familias. - Procesos encadenados con otros actores relacionados con el desarrollo del país y con seguimientos.

Fuente: Elaboración propia a partir de comunicaciones interpersonales con profesionales del IMAS, 2023

Esta necesidad de coordinación institucional, como ya mencionó se encuentra ligada a un vacío en el diseño que no ha mapeado la oferta Estatal en materia de empleo y emprendedurismo, a excepción de FIDEIMAS.

La coherencia externa, por tanto se ve afectada por un diseño que divide los beneficios que atienden a un mismo objetivo, por dos modalidades de atención que refieren a acciones atención diferenciada, por un lado, una atención por demanda que finaliza con la asignación de un beneficio y por otro lado un modelo de atención integral que involucra sinergia con otras instituciones, sin embargo, en el Modelo de Intervención no se encuentran mapeadas estas instituciones, ni las responsabilidades o acciones concretas que realizarán en la intervención propiamente.

En este sentido, se identifica que no existe claridad en cuanto al proceso que desea implementar la institución para alcanzar los resultados esperados, según sea la atención que se brinde -integral o a demanda- la coherencia externa tiene implicaciones diferentes. Sin embargo, frente al panorama actual, esta coherencia es baja en tanto no se cuenta con claridad a nivel del proceso cuál es la participación de actores externos en la intervención.

El seguimiento a su vez se convierte en una actividad más administrativa relacionada en la aprobación de referencias y no como un mecanismo para unificar acciones institucionales para la atención de las necesidades de la población beneficiaria.

5. Conclusiones

Criterio 1. Pertinencia

- a) La estrategia de la oferta programática se concentra en apoyar el desarrollo del autoempleo y mejorar las condiciones de empleabilidad como alternativa al hecho de que las personas no cuenten con actividades productivas que les generen el ingreso para asegurar la subsistencia.
- b) La estrategia al concentrarse en el autoempleo como alternativa al desempleo, genera que las personas emprendan por necesidad y no por oportunidad, lo que complejiza el planteamiento de la intervención pública, pues debe considerar y abordar todos los elementos que garanticen las condiciones para que esta población participe de manera ventajosa en la economía.
- c) El constructo teórico de la estrategia se basa en la presunción de que la teoría desarrollada para la empleabilidad y el emprendedurismo aplica de la misma forma para la población en condición de pobreza-pobreza extrema y la que no lo es, lo que constituye un error que no permite adaptar la estrategia para mejorar el alcance del resultado.
- d) La oferta programática no logra garantizar que la población participe de manera ventajosa en el sector productivo por medio del emprendimiento, ya que no identifica con precisión las condiciones y necesidades que presenta la población en condición de pobreza. Condiciones que dada su particularidad son diferentes y mayores a las que presentan otras poblaciones que emprenden por oportunidad y que cuentan con condiciones que potencian las posibilidades de éxito.



- e) Al existir una débil identificación de las causas del problema, la estrategia presenta dificultades para responder a la problemática real.
- f) En los servicios prestados no existe claridad sobre la relación entre las necesidades de las personas (causas) y los resultados esperados (efectos) dirigidos a la mejora de la productividad e inserción laboral, por ende, no se especifica adecuadamente el perfil de entrada de las personas beneficiarias y sus formas de selección.
- g) La Capacitación como estrategia para la mejora de la empleabilidad no se concentra en la identificación de las causas que limitan la inserción laboral, y asume que esta inserción depende únicamente de las capacidades y habilidades de las personas, omitiendo por ejemplo elementos de la demanda del mercado.
- h) La pertinencia de Otros Procesos formativos es baja, dado que este beneficio se concentra en el desarrollo de formación en temas relacionados con habilidades para la vida y su finalidad tiene que ver con el desarrollo de mejores competencias para las relaciones interpersonales y familiares. Este elemento no tiene una orientación de resultado abocada a la inserción laboral o el desarrollo de emprendimientos, pues a pesar de que mejorar las competencias de las personas tiene una incidencia sobre estos aspectos, no es su finalidad directa.
- i) En el caso de Fideimas, las acciones de intervención se ubican en etapas avanzadas del desarrollo de la actividad emprendedora, la identificación del problema, la ideación y la valoración del modelo de negocio son etapas que deben ser asumidas por la población sin acompañamiento, lo que disminuye la viabilidad de estos emprendimientos.



- j) Para el beneficio de EPI, no se tiene definida la etapa del emprendimiento en la que la estrategia se concentra (identificación, ideación, validación, operación o crecimiento), para adaptar las acciones de la intervención según el requerimiento de cada etapa.
- k) Se identifica que el tipo de actividad productiva que las personas realizan en acciones de emprendedurismo, se caracterizan por tener como motivación la necesidad y, por tanto, un perfil es de subsistencia, siendo que las actividades más comunes se ubican en espacios tradicionales de la economía y con bajo perfil de innovación.
- l) Los parámetros de valoración no son claros, porque no existe un perfil de ingreso para cada servicio. Además, no están estandarizados lo que implica que se valora de forma distinta en cada ULDS y ante la falta de lineamientos específicos la valoración no logra ser pertinente.
- m) Según las estimaciones realizadas en este trabajo, las variables de orden socioeconómico no son las mejores para predecir el otorgamiento de un préstamo entre las personas emprendedoras, tanto como si provienen de EPI o si son Fideimas “puras”. Estos préstamos se asignan según las características productivas de los emprendimientos o de las personas como agentes económicos productivos. Las variables socioeconómicas se vinculan a los requisitos de pobreza de las personas que solicitan este beneficio, que les permite acceder a algún beneficio del IMAS. Sin embargo, no son las mejores variables para estimar modelos que permitan explicar el otorgamiento de un préstamo.
- n) No es suficiente trabajar con las actividades productivas sistematizadas para realizar el seguimiento de las personas beneficiarias de los programas del IMAS de corte productivo, como EPI o Fideimas. Se tiene que incluir otras variables que caractericen tanto a las personas como agentes productivos, como a los emprendimientos como unidades

productivas. En todo caso, si se realizaran otras estimaciones para realizar un mapeo de las personas beneficiarias, solo se podría trabajar con variables socioeconómicas.

- o) Las bases de datos del IMAS no contienen variables que permitan especificar un modelo predictivo para la obtención de un préstamo, ya que solo se registran variables socioeconómicas y no se incluyen otras vinculadas a la productividad o al emprendimiento productivo.

Criterio 2. Coherencia

- p) La coherencia interna es baja, dado que desde el diseño no se define una articulación entre los beneficios, por tanto, no se comprende el alcance del objetivo como un solo proceso y las acciones ocurren de manera desarticulada limitando el alcance de los resultados.
- q) El servicio de Fideimas al ejecutarse por profesionales que no necesariamente asignan los otros beneficios, funciona de manera aislada y existe un desconocimiento de este que limita la posibilidad de generar sinergias con la oferta programática del IMAS. Lo cual evidencia que la atención no se da por procesos, si no de manera aislada entre los beneficios, provocando la duplicidad de acciones.
- r) Los beneficios de Fideimas, Capacitación y Otros Procesos Formativos, presentan una duplicidad de acciones relacionadas con capacitación técnica y empresarial, ya que no se visualiza este beneficio como transversal a los otros servicios. A su vez, la coherencia entre estos beneficios es baja especialmente cuando la modalidad de atención es por demanda.
- s) No se planifican procesos de seguimiento que aseguren el alcance de los objetivos, ni a nivel de diseño se establecen procesos de seguimiento entre la oferta programática del IMAS y otros beneficios estatales, especialmente para aquellas familias que reciben más de un beneficio.



- t) La intervención por medio del Modelo de Atención Institucional y la aplicación del Plan Familiar, no aseguran una atención integral, ya que, no se ha definido la atención como proceso, a excepción de Fideimas, no se cuenta con un mapeo de las instancias con las que debería conectar la atención, además no se ha definido un perfil de la población, ni criterios de asignación.
- u) El seguimiento se entiende, en la mayoría de los servicios, como acciones administrativas relacionadas con la realización y aprobación de referencias o la verificación del uso adecuado de los subsidios y no como un proceso necesario para el alcance de resultados.
- v) Al no existir un mapeo de la oferta programática, la elección de proveedores implica atenciones diferenciadas y evidencia que no hay una identificación de las necesidades, por tanto, la atención no necesariamente es acorde al perfil de la población.
- w) Se está trabajando en una temática para la cual la institución no tiene los recursos y competencias suficientes para generar una intervención exitosa, pues los requerimientos que posee el emprendedurismo y la empleabilidad, no pueden ser cubiertos por esta institución.
- x) A partir de las conclusiones previas y considerando las condiciones actuales, únicamente a través de la maximización de la coherencia, se puede mejorar las deficiencias asociadas a la pertinencia, de lo contrario se requiere rediseñar los beneficios si se espera como resultado la disminución de la pobreza.

6. Recomendaciones

Tabla 10. Recomendaciones según criterio, asociadas a responsable y nivel de prioridad

Criterio 1. Pertinencia

Recomendación	Responsable	Nivel de prioridad
Valorar la continuidad de la estrategia, en el caso de que el problema que se desea abordar sea la disminución de la pobreza.	IMAS y DESAF	Alto
Diseñar la estrategia con base en los siguientes elementos: -Problema, causas y consecuencias. -Causas en las que la institución puede intervenir y otras en las que interviene la oferta estatal -Cadena de resultados y su constructo teórico. -Acciones para la sostenibilidad. -Análisis de riesgos.	IMAS	Alto
Desarrollar un sistema de indicadores, con base en el modelo de resultados.	IMAS	Alto
En el caso que se decida continuar con la estrategia de emprendedurismo, se debe: -Adaptar las acciones para atender las necesidades de la población de forma integral. -Valorar los modelos de negocio de forma tal que puedan evolucionar de la necesidad a la oportunidad.	IMAS	Alto
El beneficio denominado Otros Procesos Formativos debe ser revalorado en términos de su continuidad o no dentro de la oferta, ya que no guarda relación con los resultados esperados.	IMAS	Alto

Reestructurar el servicio de Capacitación de manera que tenga la posibilidad de identificar necesidades de la demanda del mercado para adecuar la formación técnica. Además, debe diseñar y controlar el proceso de contratación de proveedores para asegurar el resultado.	IMAS	Alto
Definir el perfil de salida requerido en cada servicio de forma que esto permita estimar el perfil de entrada, el cual debe estandarizarse para orientar la operación en todas las ULDS.	IMAS	Alto
Definir parámetros de valoración en función del perfil de ingreso requerido y en concordancia con el resultado esperado con la aplicación de la estrategia.	IMAS	Alto
Definir parámetros estandarizados de valoración para la asignación de casos, de manera que estos puedan ser aplicados en todas las ULDS uniformemente.	IMAS	Alto
Incorporar a las bases de datos, variables que logren identificar y medir las características y resultados de los servicios brindados (emprendimientos y capacitaciones) y no solo las de las personas beneficiarias, de manera que esto posibilite formas de medición de mayor alcance, de acuerdo con el diseño de la estrategia.	IMAS	Alto

Criterio 2. Coherencia

Recomendación	Responsable	Nivel de prioridad
Mapear la oferta estatal en materia de productividad y realizar coordinación interinstitucional para que aquellos aspectos que IMAS por su naturaleza no le corresponda atender, sean abordados por la institución correspondiente.	IMAS	Media

Mejorar la coherencia entre el servicio de Capacitación y los otros servicios asociados a productividad, de manera que no se dupliquen las acciones de capacitación técnica y empresarial entre las intervenciones.	IMAS	Media
Definir un proceso de atención integral, que identifique la articulación que se requieren entre servicios del IMAS y la oferta programática estatal en materia de productividad y otras instancias requeridas en la respuesta a las necesidades de la población.	IMAS	Media
Integrar el servicio Fideimas al quehacer de las ULDS de manera que no se perciba en su diseño y operación como un beneficio aislado, sino como un beneficio complementario a otros que brinda la institución	IMAS	Media

Otras recomendaciones

Recomendación	Responsable	Nivel de prioridad
Si se desea realizar evaluaciones de las personas beneficiarias del Fideimas es de vital importancia que se incluyan variables del ámbito productivo. Estas variables se pueden obtener al sistematizar la información del FOGA o SOFAGA, o también, se puede solicitar a los entes fiduciarios ya que es clave, y seguramente ellos sí la utilizan y la registran para otorgar un préstamo.	IMAS	Media
Las bases de datos del IMAS deben incluir variables específicas al ámbito de acción de cada programa, vale decir, si es un programa del ámbito productivo, deben registrar variables que reflejen cambios productivos de las personas como de los emprendimientos.	IMAS	Media



7. Lecciones Aprendidas

- a. La implementación de la GpRD conlleva no solo el uso de las herramientas de planificación destinados para su aplicación, sino un proceso de profundización sobre su correcta aplicación en términos de contenido.
- b. La implementación de modelos cuantitativos para el análisis de datos que apoyen la toma de decisiones es limitada dado que el IMAS logra recabar datos sobre las características demográficas y socioeconómicas de las personas, más no de otras asociadas a los beneficios que se brindan.
- c. A pesar de que algunas personas que asumen el liderazgo en las intervenciones o su operación reconocen la necesidad de realizar cambios en esta, la falta de datos para la toma de decisiones impide el desarrollo certero de dichas modificaciones.
- d. Existen otros procesos evaluativos que pueden utilizarse para contrastar los modelos teóricos que dan pie a los supuestos causales que pueden ser utilizados tanto por el ente operador como el ente financiador para la mejora de la pertinencia de las intervenciones.

8. Referencias bibliográficas

- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1971). Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (Ley 4760). San Jose.
- Arce, J., & Villalobos, T. (2021). *Estado de Situación PYME en Costa Rica 2021 Serie 2015-2019*. Recuperado el julio de 2023, de MEIC: <http://reventazon.meic.go.cr/informacion/estudios/2021/pyme/DIGEPYME-INF-038-2021.pdf>
- BID y CLAD. (octubre de 2007). Modelo abierto de gestion para resultados en el sector público. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (39), 149-210.
- Diaz, C. (2018). Investigación cualitativa y análisis de contenido temático. *Revista General de Información y Documentación*, 119-142.
- Elmuti, D., Khoury, G., & Omran, O. (2012). Does entrepreneurship education have a role in developing entrepreneurial skills and ventures' effectiveness? *Journal of Entrepreneurship Education*(15), 83-98.
- Flick. (2002). *Introduccion a la Investigacion Cualitativa*. En *Denzin y Lincoln Manual de Investigacion Cualitativa* (Vol. 1). Barcelona: Gedisa.
- Fuentes, F., & Sánchez, S. (2010). Análisis del perfil emprendedor: una perspectiva de género. (Universidad de Córdoba, Ed.) Córdoba, España.
- FODESAF. (2022). Diseño del Plan-Presupuesto de los Programas y Proyectos Sociales que solicitan Financiamiento del FoDesaf: Programa Protección y Promoción Social. Instituto Mixto de Ayuda Social. San José.
- Hair, Anderson, Tatham, Black (2017) *Análisis Multivariante*, 5ta edición, Pierson Prentice Hall, Madrid España.
- Hosmer David & Lemeshow Stanley (2000) *Applied logistic regression*, second edition, Wiley Interscience Publication, Canada.

Instituto Mixto de Ayuda Social. (08 de Julio de 2023). *Servicios y beneficios del IMAS*. Obtenido de Recuperado el 08 de julio de 2023.: <https://www.imas.go.cr/es/beneficios/Fideimas>

Instituto Mixto de Ayuda Social. (2023) Fideimas Micro empresas-grandes sueños. Servicios Recuperado el 08 de julio de 2023. <https://Fideimas.cr/>.

Instituto Mixto de Ayuda Social (2021). Manual de procedimientos para la prestación de servicios y el otorgamiento de beneficios del IMAS. Instituto Mixto de Ayuda Social. San Jose.

Kantis, H. (2004). Desarrollo Eemprendedor América Latina y la experiencia internacional. Washington, DC.

OCDE. (2019). *Mejores criterios para una mejor evaluación Definiciones revisadas de los criterios de evaluación y principios para su utilización*. Recuperado el julio de 2023, de <https://www.oecd.org>: <https://www.oecd.org/development/evaluation/Criterios-evaluacion-ES.pdf>

Ovalles-Toledo, L., Moreno, Z., Olivares, M., & Silva, H. (2018). Habilidades y capacidades del emprendimiento: un estudio bibliométrico. *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 23(núm. 81), pp. 217-234.

Petry, P., & Lebediker, M. (2011). Decimoseptimo Informe Estado de la Nación: El Emprendedurismo en Costa Rica. (E. d. Nacion, Ed.) San José.

Programa Estado de la Nación (2020), San José de Costa Rica.

Universidad de Santiago de Compostela (2012) Fundamentos de Biología I Aplicada Regresión Logística.



9. Anexos

9.1 Instrumentos

9.1.1 Entrevista en profundidad para Presidencia Ejecutiva

a) **Objetivo:** Obtener información sobre la capacidad de la intervención para responder a las causas de la problemática identificada y la pertinencia de su modelo lógico.

b) **Duración aproximada: 1 hora**

c) **Acuerdo de confidencialidad:**

Todas sus respuestas son confidenciales y el tratamiento que se le dará es estrictamente para uso interno del equipo que ejecuta este estudio, el cual es llevado a cabo por el CICAP-UCR y DESAF.

d) **Datos de la persona entrevistada**

Número de entrevista: _____

Hora: _____

Fecha: _____

e) **Preguntas**

1. Tomando en consideración que el problema identificado es “ingreso familiar insuficiente para cubrir necesidades humanas”, ¿qué tanto considera que los beneficios de la oferta programática se alinean con este problema?
2. ¿Considera que todos los beneficios tienen potencial para lograr que las familias mejoren su ingreso? ¿por qué?
3. ¿En qué medida la oferta tal como se encuentra diseñada hoy responde al contexto nacional y a las necesidades de la población meta?
4. ¿Considera que existe duplicidad en los servicios que brinda el Estado en materia de emprendedurismo e inserción laboral?



5. En relación con los procesos de articulación interinstitucional e intersectorial ¿De qué manera el IMAS genera sinergias con otras intervenciones nacionales para garantizar un alcance mayor en sus resultados? Puede usar ejemplos y/o buenas prácticas en cuanto a esa articulación.

6. ¿Cuáles áreas de mejora ha identificado en su gestión asociada a la inserción productiva de la población que atiende el IMAS?

9.1.2 Entrevista en profundidad para el Subgerente de Desarrollo Social IMAS

- a. **Objetivo:** Obtener información sobre la manera en la que el diseño de la oferta programática responde a problemáticas del país y es capaz de adaptar su diseño estratégico al alcance de resultados de largo plazo tomando en consideración distintos elementos contextuales.
- b. **Duración aproximada: 2 horas**
- c. **Acuerdo de confidencialidad:** Todas sus respuestas son confidenciales y el tratamiento que se le dará a las mismas es estrictamente para uso interno del equipo que ejecuta este estudio, el cual es llevado a cabo por el CICAP-UCR y DESAF.

d. Datos de la persona entrevistada

Número de entrevista: _____

Hora: _____

Fecha: _____

e. Preguntas

1. ¿En qué medida la oferta programática asociada a la productividad responde a la problemática “ingreso familiar insuficiente para cubrir necesidades humanas”?
2. ¿Considera que la manera en la que las actividades conducen a los resultados de la intervención está clara para todas las personas que gestionan la intervención? ¿Por qué?
3. ¿Considera que el diseño de las intervenciones es sólido y está bien conceptualizado? ¿Por qué?
4. ¿Considera que algunos beneficios de esta oferta programática son más relevantes que otros? ¿Por qué?
5. ¿Cómo se definen los perfiles de entrada y salida de cada tipo de beneficio?
6. ¿La manera en la que se asignan los beneficios en el ámbito local está estandarizada para toda la oferta programática? ¿De qué manera?
7. ¿Considera que las acciones realizadas en los distintos beneficios se encuentran articuladas entre sí? ¿De qué manera?
8. ¿Considera que existe complementariedad entre los servicios de la oferta programática y el resto de los servicios de las instituciones públicas? ¿Cómo se da dicha complementariedad o por qué no se da?
9. ¿Cuáles áreas de mejora han identificado desde la gerencia para maximizar el alcance de las intervenciones?



9.1.3 Entrevista en profundidad para personas especialistas en materia de emprendimientos

- a. **Objetivo:** Obtener información sobre la manera en la que el diseño de la oferta programática responde a problemáticas del país y es capaz de adaptar su diseño estratégico al alcance de resultados de largo plazo tomando en consideración distintos elementos contextuales.
- b. **Duración aproximada: 1 hora**
- c. **Acuerdo de confidencialidad:** Todas sus respuestas son confidenciales y el tratamiento que se le dará a las mismas es estrictamente para uso interno del equipo que ejecuta este estudio, el cual es llevado a cabo por el CICAP-UCR y DESAF.

d. Datos de la persona entrevistada

Número de entrevista: _____

Nombre _____

Hora: _____

Fecha: _____

e. Preguntas

1. ¿Cuáles son los factores que inciden en el éxito de un emprendimiento?
2. ¿Cuáles son los obstáculos más importantes que enfrentan las personas emprendedoras en Costa Rica?
3. ¿Considera que para las personas en condición de pobreza es más difícil emprender que para personas sin esta condición?
4. ¿Considera que la oferta de servicios estatales es suficiente para mejorar la tasa de éxito de los emprendimientos?
5. ¿Qué adaptaciones requiere la oferta de servicios estatales en emprendedurismo para las personas en condición de pobreza?



9.1.4 Entrevista en profundidad para jefaturas de los departamentos Socioeducativo, Socioproductivo y Fideimas

- a. **Objetivo:** Obtener información sobre la manera en la que el diseño y la estructura de resultados responde a las necesidades del contexto, el problema, así como la pertinencia del diseño de los servicios para el alcance de los resultados.
- b. **Duración aproximada: 1 hora**
- c. **Acuerdo de confidencialidad:** Todas sus respuestas son confidenciales y el tratamiento que se le dará a las mismas es estrictamente para uso interno del equipo que ejecuta este estudio, el cual es llevado a cabo por el CICAP-UCR y DESAF.

d. Datos de la persona entrevistada

Número de entrevista: _____

Nombre _____

Hora: _____

Fecha: _____

e. Preguntas

1. ¿Considera que el beneficio a su cargo puede contribuir a mejorar los ingresos de los grupos familiares atendidos?
2. ¿Qué beneficios o servicios complementarios considera necesarios para maximizar el alcance del resultado de incremento de los ingresos familiares?
3. ¿Cuál es el Perfil de ingreso del servicio que su departamento brinda?
4. ¿De qué manera se establece el parámetro para asignar los beneficios a las personas destinatarias?



5. ¿Los parámetros de asignación de beneficios se ejecutan de la misma forma en todas las Unidades Locales? (¿Cómo se realizan?)
6. ¿Cómo se determina que el tipo de beneficio entregado es acorde con las condiciones de la población?
7. ¿Cómo se definen las posibilidades de éxito de alcanzar el resultado esperado antes de brindar un beneficio?
8. ¿Los servicios de la oferta asociada a emprendimientos e inserción laboral tienen un resultado común y se articulan para alcanzarlo? ¿de qué manera?
9. ¿Las acciones establecidas en el diseño de los distintos beneficios se complementan o funcionan en cadena? ¿de qué manera?
10. ¿Se brinda trazabilidad a los casos abordados en más de un beneficio para valorar su alcance?
11. ¿Considera que la oferta de IMAS funciona de manera complementaria con la oferta estatal en materia de emprendimiento o inserción laboral? ¿de qué manera?

9.1.5 Cuestionario estructurado para jefaturas de ULDS y Directoras Regionales

- a. **Objetivo:** Obtener información sobre la forma en la que se asignan los beneficios y la manera de definir dichos parámetros
- b. **Duración aproximada:** 20 minutos
- c. **Acuerdo de confidencialidad:** Todas sus respuestas son confidenciales y el tratamiento que se le dará a las mismas es estrictamente para uso interno del equipo que ejecuta este estudio, el cual es llevado a cabo por el CICAP-UCR y FODESAF.
- d. **Datos de la persona entrevistada**

Número de entrevista: _____



Hora: _____

Fecha: _____

Nombre: _____

Sexo: M () F () NR ()

Edad: _____

ULDS _____

e. Preguntas

1- Marque el beneficio que desde su punto de vista tiene posibilidades de disminuir la problemática asociada a “ingresos insuficientes para cubrir necesidades básicas (esto es respuesta múltiple) lo que se quiere es relacionar la solución al problema

1.1 FIDEIMAS

1.2 Otros procesos formativos

1.3 EPI

1.4 Capacitación

2- ¿Considera que FIDEIMAS se ha diseñado a partir de la identificación de las necesidades de la población y sus emprendimientos en el tema específico que atiende este beneficio?

2.1 Si

2.2 No

3- ¿Considera que el beneficio denominado Otros Procesos Formativos se ha diseñado a partir de la identificación de las necesidades de la población en el tema específico que atiende este beneficio?

3.1 Si

3.2 No

4- ¿Considera que el beneficio denominado EPI se ha diseñado a partir de la identificación de las necesidades de la población en el tema específico que atiende este beneficio?

4.1 Si

4.2 No

5- ¿Considera que el beneficio denominado Capacitación se ha diseñado a partir de la identificación de las necesidades de la población en el tema específico que atiende este beneficio?

5.1 Si

5.2 No

6-Identifique el resultado de mayor alcance que usted considera que se puede obtener con el beneficio FIDEIMAS:

6.1- Consolidación de actividad productiva

6.2- Incremento del ingreso familiar

6.3 -Compra de materia prima requerida para la actividad productiva.

6.4- Todos los anteriores

6.5- Otro

7-Identifique el resultado de mayor alcance que usted considera que se puede obtener con el beneficio Otros procesos formativos

7.1- Fortalecimiento de habilidades para la vida y de las relaciones en el grupo familiar

7.2- Incorporación en el mercado laboral

7.3- Aumento de los ingresos del grupo familiar

7.4- Todos los anteriores

7.5- Otro

8 -Identifique el resultado de mayor alcance que usted considera que se puede obtener con el beneficio EPI

8.1- Fortalecimiento de conocimientos relacionados a la productividad

8.2- Mejora del modelo de negocio

8.3- Consolidación de la idea productiva

8.4- Aumento de los ingresos del grupo familiar

8.5- Todos los anteriores

8.6-Otro

9 -Identifique el resultado de mayor alcance que usted considera que se puede obtener con el beneficio Capacitación

9.1- Mejora del perfil de negocio

9.2- Mejora del perfil de empleabilidad

9.3-Incorporación en el mercado laboral

9.4- Aumento de los ingresos del grupo familiar

9.5- Todos los anteriores

9.6- Otro

10- En una escala de 1 a 4, en donde uno es nulo y 4 es alto ¿qué tan estandarizado considera usted, que está el perfil de la población a la que se le asigna cada uno de los siguientes beneficios?

10.1- FIDEIMAS nulo, bajo, regular, alto

10.2- Otros procesos formativos

10.3- EPI

10.4- Capacitación

11- Para la asignación del beneficio de FIDEIMAS a la población, el IMAS realiza:

11.1- Análisis de necesidades de la población y sus emprendimientos que solicita el beneficio.

11.2- Análisis de características de la población que solicita el beneficio.

11.3- Identificación de las necesidades del mercado (inserción laboral o desarrollo emprendimiento).



- 11.4- Análisis de la oferta de beneficios del mercado en los temas que se requiere capacitación.
- 11.5- Coordinación con otros beneficios estatales complementarios
- 11.6. Ninguno de los anteriores
- 11.7. Otro (especifique)
- 12- Para la asignación del beneficio de Otros Procesos Formativos a la población, el IMAS realiza:
 - 12.1- Análisis de necesidades de la población que solicita el beneficio.
 - 12.2- Análisis de características de la población que solicita el beneficio.
 - 12.3- Identificación de las necesidades del mercado (inserción laboral o desarrollo emprendimiento).
 - 12.4- Análisis de la oferta de beneficios del mercado en los temas que se requiere capacitación.
 - 12.5- Coordinación con otros beneficios estatales complementarios
 - 12.6- Ninguno de los anteriores
 - 12.7 Otro:
- 13- Para la asignación del beneficio de EPI a la población, el IMAS realiza:
 - 13.1- Análisis de necesidades de la población que solicita el beneficio.
 - 13.2- Análisis de características de la población que solicita el beneficio.
 - 13.3- Identificación de las necesidades del mercado (inserción laboral o desarrollo emprendimiento).
 - 13.4- Análisis de la oferta de beneficios del mercado en los temas que se requiere capacitación.
 - 13.5- Coordinación con otros beneficios estatales complementarios
 - 13.6- Ninguno de los anteriores
 - 13.7- Otro:
- 14- Para la asignación del beneficio de Capacitación a la población, el IMAS realiza:
 - 14.1- Análisis de necesidades de la población que solicita el beneficio.

14.2- Análisis de características de la población que solicita el beneficio.

14.3- Identificación de las necesidades del mercado (inserción laboral o desarrollo emprendimiento).

14.4- Análisis de la oferta de beneficios del mercado en los temas que se requiere capacitación.

14.5- Coordinación con otros beneficios estatales complementarios

14.6- Ninguno de los anteriores

14.7- Otro:

15- ¿Cómo garantiza la institución que con la asignación del beneficio FIDEIMAS, la población beneficiaria consolide y mejore la actividad productiva?

16- ¿Cómo garantiza la institución que con la asignación del beneficio EPI, la población beneficiaria desarrolle su idea de negocio y se mantenga en la actividad productiva?

17- ¿Cómo garantiza la institución que la asignación del beneficio Capacitación, permita mejorar la empleabilidad de la población a la que se le asigna el beneficio?

18- ¿Considera que el beneficio Otros Procesos Formativos tiene una orientación hacia la inserción laboral o el desarrollo de una actividad emprendedora? ¿por qué?

19- En el caso de FIDEIMAS, ¿A quién corresponde la asignación de este beneficio y por qué?

20- ¿Qué criterios utilizan las personas profesionales para valorar la asignación del beneficio FIDEIMAS?

21- ¿Qué criterios utilizan las personas profesionales para valorar la asignación del beneficio Otros procesos formativos?

22-¿Qué criterios utilizan las personas profesionales para valorar la asignación del beneficio EPI?

23- ¿Qué criterios utilizan las personas profesionales para valorar la asignación del beneficio Capacitación?

24-Para los siguientes beneficios, indique la opción que corresponda a cada uno (en caso de que este beneficio no se encuentra en funcionamiento en su Unidad, marcar N/A):

23-1 ¿Los parámetros de asignación son claros?

a- FIDEIMAS si-no- N/A

b Otros procesos formativos si-no

c EPI si-no- N/A

d Capacitación si-no - N/A

23-2 ¿los parámetros de asignación están estandarizados?

a- FIDEIMAS si-no - N/A

b Otros procesos formativos si-no - N/A

c EPI si-no - N/A

d Capacitación si-no - N/A

25. ¿Considera que existe autonomía por parte de las personas profesionales cogestoras o promotores FIDEIMAS para asignar el beneficio:

25.1- FIDEIMAS si-no-

25.2 Otros procesos formativos si-no

25.3 EPI si-no

25.4 Capacitación si-no

26 - ¿Quién define los parámetros del beneficio FIDEIMAS?

27 - ¿Quién define los parámetros del beneficio Otros Procesos Formativos?

28 - ¿Quién define los parámetros del beneficio EPI?

29 - ¿Quién define los parámetros del beneficio Capacitación?

30 - Cuando hay cambios de proceso o en los parámetros de valoración de los casos estos son comunicados de manera oportuna?

a-Si b- no c- No han tenido cambios desde su ejecución

31- ¿Los parámetros de asignación del beneficio FIDEIMAS permiten seleccionar a la población adecuada para alcanzar el resultado esperado?

31.1-Si

31.2 b-no

32. Si indicó que no, amplie el por qué _____

33- ¿Los parámetros de asignación del beneficio Otros Procesos Formativos permiten seleccionar a la población adecuada para alcanzar un resultado asociado a la inserción laboral?

a-Si b-no

34-1Si indicó que no, amplie el por qué _____

35- ¿Los parámetros de asignación del beneficio EPI permiten seleccionar a la población adecuada para lograr que un emprendimiento pueda ser desarrollado?

a-Si b-no

36-1Si indicó que no, amplie el por qué _____

37- ¿Los parámetros de asignación del beneficio FIDEIMAS permiten seleccionar a la población adecuada de manera que el emprendimiento que se encuentra desarrollando tenga posibilidades de crecimiento y mejora productiva?

a-Si b-no

38-1Si indicó que no, amplie el por qué _____

39- ¿La asignación del beneficio de capacitación para mejorar el perfil de empleabilidad parte de comprender tanto la necesidad de la persona como las posibilidades reales de inserción en una actividad laboral asociada a la temática en la que se está capacitando? Amplie su respuesta

40 ¿La capacitación que se brinda a persona para emprendedurismo, tiene un perfil claramente establecido que defina los requerimientos de conocimiento que posee la persona emprendedora?

41- Para cada uno de los beneficios indique si los parámetros para la asignación se encuentran en algún sistema informático.

41.1FIDEIMAS si-no- No sabe

41.2 Otros procesos formativos si-no- No sabe

41.3 EPI si-no- No sabe

41.4 Capacitación si-no- No sabe



38- ¿Considera que existe complementariedad en los servicios brindados por IMAS para que una familia que emprende o busca empleo tenga posibilidades de atención integral? a-Si b-no

38-1 Si indicó que no, amplie el por qué _____

¿Considera que los servicios de FIDEIMAS, Otros Procesos Formativos, EPI, Capacitación debieran trabajar de forma articulada para dar secuencia o abordaje integral al proceso de la persona usuaria?

a-Si b-no

38-1 Si indicó que no, amplie el por qué _____

39- ¿Cómo se da el seguimiento a una persona cuando tiene dos o más beneficios asignados?

40- En caso de identificar mejoras en el beneficio, ¿a quién se las comunica?

41- En caso de identificar mejoras en el beneficio y comunicarlas, ¿Considera que estas serán implementadas?

41-1 Si indicó que no, amplie el por qué _____

42- ¿Cuál considera que es el resultado a largo plazo, de las intervenciones IMAS relacionadas con la productividad (FIDEIMAS, Otros Procesos Formativos, EPI, Capacitación)?

43- ¿Cómo se logra saber si los recursos invertidos en estos beneficios generan el resultado esperado?

44- ¿Cuáles mejoras considera que se puede implementar en el programa FIDEIMAS?.

45 - ¿Cuáles mejoras considera que se puede implementar en el programa Otros Procesos Formativos?

46- ¿Cuáles mejoras considera que se puede implementar en el programa EPI?

47- ¿Cuáles mejoras considera que se puede implementar en el programa Capacitación?

9.2 Anexo: Estimación predictiva de las personas que obtienen un préstamo del Fideimas y han recibido previamente el EPI (aplicación de un modelo logístico).

En este anexo se presenta una estimación predictiva para valorar si las personas que provienen de EPI y obtienen un préstamo de Fideimas presentan alguna diferencia significativa frente a aquellas que únicamente recibieron un préstamo de Fideimas.

La idea inicial era distinguir algún tipo de rastreo o mapeo entre las personas que seguían un camino hacia la mejora de sus condiciones productivas o de inserción laboral al participar en los diferentes programas del PPS de corte productivo. Realizar el seguimiento o recorrido de estas personas que iniciaban su trayectoria desde Otros Procesos Formativos (motivo 3), de allí que pasaran a EPI y finalizar con Fideimas. Sin embargo, al recibir la base de datos del PPS, se constató que únicamente 36 personas de las 81 492 beneficiadas del programa 1002, fueron asignadas al motivo 3, por tanto, se tuvo que dejar de lado esta idea inicial, y solamente trabajar con las personas que pasaban de EPI a Fideimas.

El primer objetivo de esta modelización consistía en definir si existen variables explicativas, del ámbito productivo, que permitieran predecir la obtención de un préstamo por ambos grupos. Esta idea estuvo centrada en la posibilidad de identificar variables del ámbito productivo referidas tanto a las personas como agentes económicos productivo, así como de sus emprendimientos como unidades productivas. Se pensaba incluir variables referidas al plan de inversión, la participación en el mercado, así como otras variables sobre la composición del personal remunerado, las ganancias o la inversión de capital de estos emprendimientos. Siempre se tuvo la idea de obtener algún tipo de rastreo entre las personas que pasaban de un beneficio al otro, en este caso de EPI al Fideimas.

Sin embargo, cuando se analizó la información de las bases de datos suministradas por el Departamento de Sistemas de Información Social se pudo constatar dos aspectos importantes. Primero, que no contenían ninguna variable del ámbito productivo ni de las personas, ni de las unidades productivas que permitieran predecir algún tipo de rastreo; y segundo, que tampoco permitían comparar los perfiles de entrada y salida, vale decir, que no se podía comparar el perfil inicial de una persona como una línea base, frente a su perfil de salida. Quiere decir que no se podría estimar algún cambio sustantivo del ámbito productivo entre las personas beneficiarias, al finalizar su paso por estos programas.

Por ello, se decidió formular una estimación predictiva mediante una regresión logística que permita comparar ambos grupos: aquellas personas que provienen de EPI y obtienen posteriormente un préstamo en Fideimas, frente a aquellas personas que obtienen un préstamo Fideimas, que se podrían considerar Fideimas “puras”, sin pasar por los otros programas de corte productivo. Estas estimaciones se realizaron con el fin de seguir alguna pista de rastreo entre ambos grupos, y poder dar seguimiento a las personas beneficiarias de los PPS.

Modelo predictivo: estimación de un modelo logístico

En términos generales, al contar con bases de datos que registran únicamente variables socioeconómicas o sociodemográficas para establecer niveles de pobreza, cualquier modelo que se formule de manera predictiva o explicativa, los resultados estarán suscritos a este entorno¹⁸.

Si se deseara incluir variables del ámbito productivo, tanto para caracterizar a las personas como los emprendimientos se deberá considerar información adicional que podría provenir de los registros del SOFAGA o el FOGA o de los planes de inversión. En todo caso, se deberá pensar en la sistematización de esta información, ya que finalmente, tanto las personas como agentes productivos y los emprendimientos como unidades productivas se pueden considerar como poblaciones objetivo del Fideimas.

Especificación del modelo

Las personas que cuentan con una idea de emprendimiento o que desean fortalecer su emprendimiento productivo y se encuentran en condición de pobreza pueden acceder al beneficio de EPI¹⁹ y posteriormente, a medida que se vaya consolidando la unidad productiva podrán

¹⁸ Ver, por ejemplo, en el Anexo metodológico del Estado de la Nación (2020), *Modelos estadísticos para aproximar la vulnerabilidad social con datos del Sinirube*, donde se utilizan varios modelos estadísticos de nivel complejo, pero que sirven para estimar la vulnerabilidad de las personas.

¹⁹ Emprendimiento Productivo Individual (EPI): Brinda oportunidades a las personas, hogares o familias para la creación y fortalecimiento de emprendimientos productivos lícitos, mediante una transferencia monetaria no reembolsable para la adquisición de maquinaria y equipo, materia prima, capital de trabajo, apoyo en la comercialización, reparación o mantenimiento de equipo, mejoras de infraestructura y otros que se demanden en el

acceder a un préstamo con garantía fiduciaria (solidaria) a través del Fideimas. De allí que, la idea de este trabajo es valorar si es posible identificar alguna diferencia entre las personas que solicitan ambos beneficios de forma sucesiva (rastreo), con aquellas que solicitan un préstamo “puramente” Fideimas, y no han pasado por EPI.

9.2.1.Reconstrucción metodológica del modelo aplicado

Modelización

A partir de la base de datos suministrada por el Departamento de Sistemas de Información Social del IMAS, con 2 362 registros de Fideimas, de los cuales, 190 personas vienen de EPI y el restante 2 172 registros (2 362-190) son personas que obtuvieron un préstamo Fideimas, sin pasar por EPI.

El modelo que mejor podría representar estas diferencias sería una estimación logística, pues la regresión logística es el método de análisis adecuado cuando se necesita pronosticar una variable de respuesta binaria, del tipo tiene o no tiene alguna característica, y permite el uso conjunto de covariables de tipo categórico y continuo en una misma estimación, y además, al no requerir variables con distribución normal o “gaussianas” se utiliza con gran frecuencia en modelos del área social y del área médica (Hosmer & Lemeshow, 2000).

La especificación de la variable dependiente fue la siguiente:

- Y=1 con préstamo Fideimas y tiene EPI (EPI-Fideimas) con 190 personas.
- Y=0 con préstamo Fideimas y no tiene EPI (Fideimas “puras”) con 2 172 personas.

Para realizar esta estimación se tuvo que especificar una muestra representativa para las personas Fideimas “puras” con el fin de mantener la proporcionalidad entre los grupos, pues no se podría generar un modelo logístico con 2 363 registros, de los cuales, únicamente 190 personas cumplían con la condición definida en Y=1. Por lo que, se realizó un muestreo estratificado según las

inicio o fortalecimiento de la actividad emprendida, para estimular e impulsar, primeramente, la generación del autoempleo y el empleo. (POI-2023, p.114)

actividades productivas²⁰ como variable de estratificación, con 95% de nivel de confianza, con margen de error del 3%, dio un resultado de 710 personas “puramente” Fideimas (ver acápite de especificación de la muestra).

Por lo que, se tiene:

- Y=1 con préstamo Fideimas y tiene EPI-Fideimas con 190 personas.
- Y=0 con préstamo Fideimas y no tiene EPI (Fideimas “puras”) con 710 personas.

Adicionalmente, para esta modelización se realizó una sistematización de la variable de la actividad económica a partir de los registros del SOFAGA y de los planes de inversión, con la idea de contar con una variable del ámbito productivo, que pudiera aportar elementos adicionales al análisis. De la variable original con seis categorías²¹ se obtuvieron 15 categorías diferentes, las cuales son:

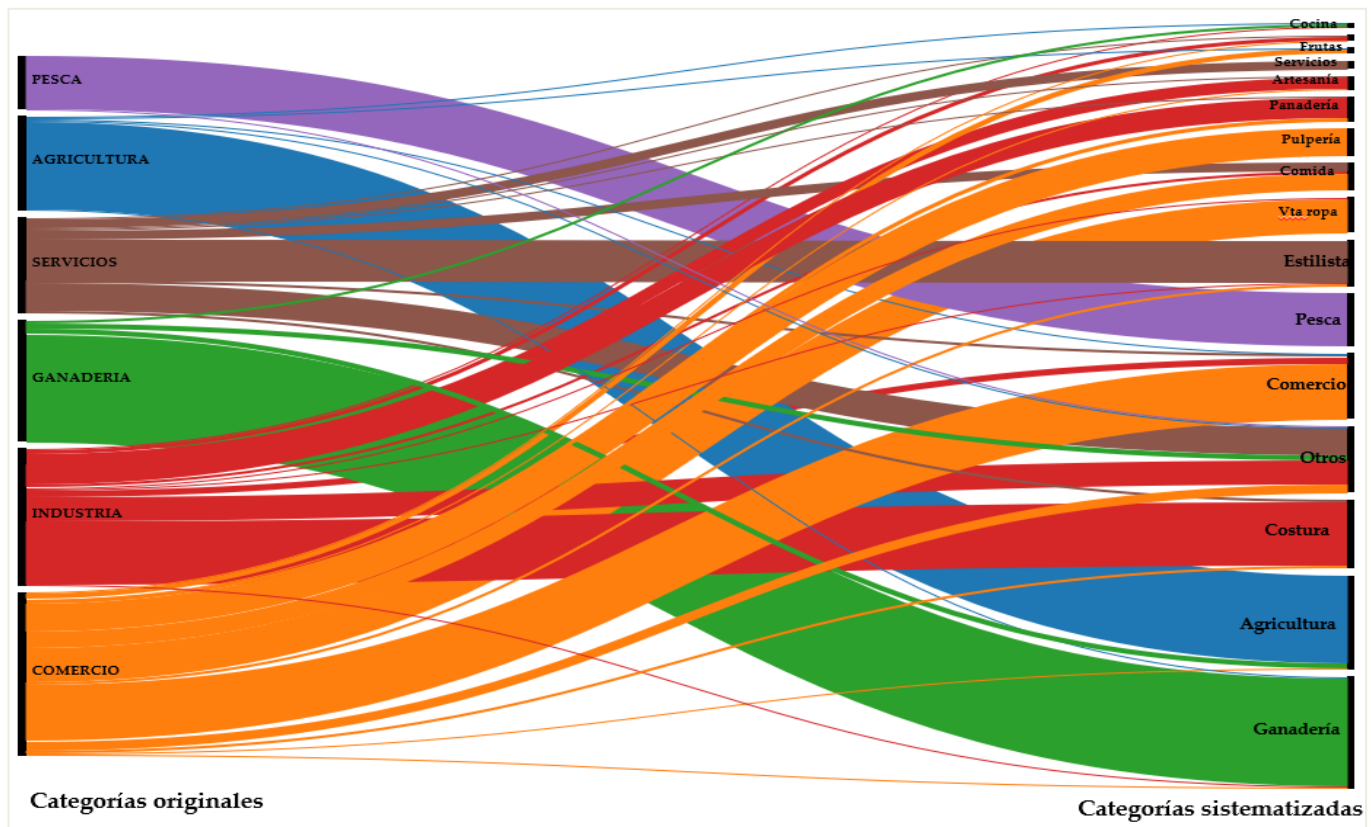
1. Agricultura
2. Ganadería
3. Pesca
4. Costura
5. Comercio
6. Estilista
7. Venta de ropa
8. Venta de comida
9. Pulpería
10. Panadería
11. Artesanía
12. Venta de frutas
13. Avicultura
14. Servicios
15. Otros

²⁰ Ver anexo sobre formulación de la muestra estratificada para Fideimas.

²¹ Las seis actividades productivas originales eran: agricultura, ganadería, pesca, industria, comercio, servicios.

De estas sistematización, agricultura, ganadería y pesca no tuvieron mayor desagregación de la variable original mientras que, a partir de la actividad de comercio surgieron otras como venta de ropa, venta de comida, pulpería; y de servicios surgieron las actividades de estilista, artesanía y entre otras (ver Figura 25).

Figura 26. IMAS, Actividades productivas categorizadas



Metodología

Se realizó una primera estimación logística donde:

- Y=1 con préstamo Fideimas y tiene EPI-Fideimas
- Y= 0 con préstamo Fideimas y no tiene EPI (Fideimas “puras”)

Las variables explicativas o independientes que se incluyeron en esta primera regresión logística fueron:

- Relación con la jefatura con 7 categorías
- Estado de la vivienda con 3 categorías.
- Fuente de agua con 8 categorías.
- Energía de la cocina con 5 categorías.
- Categoría ocupacional con 6 categorías.
- Condición de actividad con 7 categorías.
- Actividades productivas recodificadas con 15 categorías.

El objetivo de esta primera estimación era definir aquellas variables que fueran significativas según el estadístico de Wald²² ($< 0,05$) para incluirlas dentro del modelo; la interpretación se asemeja a la t-student de una regresión lineal.

La primera estimación se realizó con las variables del ámbito sociodemográficos (sexo, relación con la Jefatura, hacinamiento, estado de la vivienda, fuente de agua y energía de la cocina). Según los primeros resultados únicamente las fuentes de agua por acueducto municipal, acueducto rural o por el AYA resultaron significativas, el resto de las variables no presentaron ningún nivel de significancia (Wald $>0,05$). Por lo que, se comenzó a pensar que las variables sociodemográficas realmente no funcionaban para identificar diferencias entre ambos grupos.

Seguidamente, se realizó una segunda estimación con las variables de empleo (actividad productiva recodificada, categoría ocupacional y condición de actividad). En este caso, las categorías con mayor nivel de significancia, según el test de Wald fueron ganadería, costura, comercio, pesca y en la variable de categoría ocupacional fueron asalariada y cuenta propia.

²² En el test de Wald es utilizado en las regresiones logísticas según las hipótesis siguientes, H_0 : el coeficiente de la variable es igual a cero; H_1 : el coeficiente de la variable es diferente de 0. Para rechazar la hipótesis nula el estadístico de Wald deber ser inferior a 0,05. Su interpretación es semejante a la t-student de una regresión lineal, vale decir, si el coeficiente es significativo (Wald $<0,05$) quiere decir que se puede incluir en la regresión.

En este mismo análisis se incluyeron las variables cuantitativas: número de miembros en el hogar, el último año aprobado de las personas y el monto del préstamo, que tampoco resultaron significativas según el test de Wald. Sin embargo, en todos los casos, el monto del crédito fue la variable presente y con mayor nivel de significancia estadística.

Por lo que, se comenzó a sospechar que las variables incluidas en esta primera estimación no aportaban mayor explicación en el modelo. Las preguntas surgieron ¿Son estas las variables que mejor explican la asignación de un crédito a las personas? ¿Cuáles son las variables que mejor explican la asignación de créditos? ¿Se puede realmente establecer algún tipo de mapeo o rastreo entre las personas que llegan al Fideimas a través de EPI y aquellas que son Fideimas “puras”? ¿Las variables de esta base de datos podrán aportar a esta estimación?

Resultados:

Para definir la inclusión de las variables en el modelo, se decidió analizar y comparar las frecuencias relativas entre ambos grupos, EPI-Fideimas y Fideimas “puras”. Las variables con mayores diferencias en la distribución porcentual fueron: pobreza extrema que reflejó un cambio importante (EPI-Fideimas con 50% frente y 42% de Fideimas “puras”); el estado de la vivienda mala y regular que también mostraban diferencias importantes (39% frente a 44% respectivamente), la fuente de agua por AYA y acueducto rural (este último con mayor frecuencia relativa para EPI-Fideimas con 39% frente a 27% de Fideimas “puras”); energía de la cocina por electricidad también (EPI-Fideimas con 19% frente a 24%). En las variables del área de empleo, por supuesto las actividades de costura y comercio (con 18% y 3% para EPI-Fideimas frente a 10% para ambas actividades en Fideimas “puras”) y asalariado y cuenta propia donde las diferencias eran más claras (66% frente a 58% para las personas cuentapropistas).

Según estas primeras salidas se tomó la decisión de no incluir las variables sexo, ni jefatura ya que no presentaban diferencias en sus distribuciones respectivas. Tampoco se consideró la categoría de persona asalariada, pues el número de cuentapropistas era mucho más importante (537 personas frente a las 74 de asalariadas). Paralelamente, se seleccionaron las actividades de costura y comercio, aunque esta última la frecuencia relativa era mayor para las personas Fideimas “puras” (10% frente a 3%).

Finalmente, a partir de las variables que presentaron una mayor frecuencia relativa se crearon las variables dummy o dicotómicas según la categoría con mayor diferencia entre ambos grupos.

Por lo que, se especificó la regresión logística con:

- Y=1 con préstamo Fideimas y tiene EPI-Fideimas
- Y= 0 con préstamo Fideimas y no tiene EPI (Fideimas “puras”)

Las variables explicativas dummy o dicotómicas que se crearon fueron las siguientes:

- LP_Extrema_DUMMY: Pobreza extrema=1, No extrema =0
- Costura_DUMMY: Actividad económica costura=1, otras actividades=0
- Comercio_DUMMY: Actividad comercio=1, otras actividades=0
- Estado_Vivienda_DUMMY: Estado de la vivienda regular o mala=1, estado buena=0
- AcueductoRural_DUMMY: Fuente de agua por acueducto rural=1, otra fuente=0
- AYA_DUMMY: Fuente de agua del AYA=1, otra fuente=0
- CuentaPropia_DUMMY: Empleo ocasional=1 otra condición=0

Se decidió trabajar con variables dicotómicas o dummy para facilitar la interpretación, ya que resulta más fácil entender si una persona tiene o no una cualidad. La categoría de referencia sería el valor de 0. Por ejemplo, para las personas beneficiarias que vienen de EPI y pertenecen al área de costura ($X_i = \text{Costura_DUMMY}$), el efecto sobre la solicitud de préstamo ($Y=1$) será en relación con las otras personas que vienen de otras actividades (categoría = 0). Por lo que, si el coeficiente de la regresión es positivo ($\beta > 0$), esto querría decir que, la probabilidad de obtener un préstamo y venir del área de costura aumenta frente a la probabilidad de provenir de las otras áreas.

Tabla 11. Regresión logística con todas las variables DUMMY

Variables explicativas	β	Wald	Sig. (p-valor)	Odds Ratio	Odds ratio (I.C. al 95%) *	
					Inferior	Superior
Monto del crédito	0,000	5,260	0,022	1,000	1,000	1,000

LP_Extrema_DUMMY	0,387	5,202	0,023	1,473	1,056	2,055
Costura_DUMMY	0,640	7,116	0,008	1,897	1,185	3,036
Comercio_DUMMY	-1,191	7,216	0,007	0,304	0,128	0,725
AcueductoRural_DUYMMY	0,535	7,028	0,008	1,708	1,150	2,538
AYA_DUMMY	-0,012	0,003	0,956	0,988	0,651	1,501
Estado_Vivienda_DUMMY	-0,167	0,975	0,323	0,846	0,607	1,179
CuentaPropia_DUMMY	0,453	6,399	0,011	1,573	1,107	2,234
Constante	-2,297	59,103	0,000	0,101		

*C.I.: intervalo de confianza

Para analizar estos resultados, la bondad de ajuste del modelo se valoró mediante el R^2 de Nagelkerke y la prueba de Hosmer y Lemeshow. Según la tabla anterior (Tabla 11), la especificación del modelo fue bastante débil, ya que el coeficiente de determinación apenas alcanzó al 0,074 (R^2 de Nagelkerke igual a 0,074) (aunque la interpretación no es semejante al R^2 de la regresión lineal), lo que significa que las variables incluidas en el modelo predicen únicamente un 7,4% de los valores observados. Sin embargo, la prueba de Hosmer y Lemeshow²³

²³ La prueba de Hosmer-Lemeshow compara los valores previstos (esperados) por el modelo con los valores observados. Ambas distribuciones, esperada y observada, se contrastan mediante una prueba de chi cuadrada. La hipótesis nula del test de Hosmer-Lemeshow es que no hay diferencias entre los valores observados y los valores pronosticados (el rechazo de este test indicaría que el modelo no está bien ajustado). Se debe aceptar la hipótesis nula

resultó bastante elevada al aceptar la hipótesis nula ($p > 0,869$), que indica que los valores pronosticados se acercan a los valores observados, y que, las variables incluidas en el modelo para predecir $Y=1$, son diferentes de 0.

Los coeficientes de las variables también fueron significativos según el estadístico de Wald ($p < 0,05$) y los valores de los odds ratios no contienen el valor 1 en el intervalo de confianza (I.C. al 95% para los odds ratio); vale decir que se tiene claridad sobre el efecto de estas variables en la predicción de las personas que vienen de EPI-Fideimas. En este sentido, se puede afirmar que, si una persona viene de EPI, y tiene un emprendimiento del área de costura (Costura_DUMMY) tiene prácticamente 2 veces más de probabilidad (Odds ratio= 1,897) de obtener un préstamo Fideimas, en relación con otra área productiva.

Las variables que no tuvieron un aporte significativo en el modelo fueron: la fuente de agua por el AYA ($p=0,956$) y Estado de la vivienda mala o regular ($p=0,323$). En todo caso, al querer especificar un modelo con variables del ámbito productivo, estas variables se podían eliminar fácilmente (ver variables marcadas en color celeste).

Para efectos de interpretación, también se eliminó la variable Comercio_DUMMY pues al tener un coeficiente negativo ($\beta = -1,191$), significa que, al pertenecer al área de comercio, se reduce en un tercio la probabilidad de las personas de obtener un préstamo y contar con EPI (Odds ratio=0,304). En todo caso, no explica la $Y=1$ de forma positiva.

Seguidamente, se especificó el modelo logístico con las variables dummy seleccionadas que se presentan en la Tabla 12

(aceptación de la hipótesis nula en la prueba de Hosmer y Lemeshow con el p -valor $> 0,05$) (Universidad Santiago de Compostela (2012) Fundamentos de Biología Aplicada Regresión Logística.

Tabla 12. Regresión logística con todas las variables DUMMY

Variables en la ecuación	B	Wald	Sig.	Odds ratio	Odds ratio (I.C. al 95%) *	
					Inferior	Superior
Monto del crédito	0,000	9,287	0,002	1,000	1,000	1,000
LP_Extrema_DUMMY	0,406	5,850	0,016	1,500	1,080	2,085
Costura_DUMMY	0,743	9,990	0,002	2,101	1,326	3,330
CuentaPropia_DUMMY	0,360	4,236	0,040	1,434	1,017	2,021
Constante	-2,360	84,965	0,000	0,094		

*I.C. Intervalo de confianza

Según esta última estimación se observa que todos los coeficientes son significativos según el test de Wald ($p < 0.05$) por ende diferentes de cero y son positivos. Los odds ratios que destacan son del área de costura, el nivel de pobreza extrema y las personas cuentapropistas. Sin embargo, el modelo no tiene una buena bondad de ajuste según el R^2 de Nagelkerke que apenas llega al 4,3%, la prueba de Hosmer y Lemeshow, aunque es bajo, acepta la hipótesis nula que no hay diferencias significativas entre las variables pronosticadas y las observadas ($p = 0,196$).

Por lo que, las variables que mejor predicen la proveniencia del EPI-Fideimas para obtener un préstamo en Fideimas se interpretan de la manera siguiente:



- El área de costura: la probabilidad de obtener un préstamo de Fideimas cuando has tenido EPI y vienes del área de costura, prácticamente se duplica, en comparación con las otras áreas (odds ratio=2,101).
- Pobreza extrema: la probabilidad de obtener un préstamo de Fideimas cuando has tenido EPI y tienes una condición de pobreza extrema, prácticamente se multiplica por 1,5 veces frente a las personas que vienen de la no pobreza o de la pobreza no extrema (odds ratio=1,500). Tienen un mayor nivel de pobreza (pero los préstamos son de mayor monto).
- Cuentapropistas: la probabilidad de obtener un préstamo de Fideimas cuando has tenido EPI y eres cuentapropista prácticamente se multiplica por 1,4 frente a otra categoría ocupacional (odds ratio=1,434).

Finalmente, en relación con la variable del monto del préstamo incluida en la regresión, que tiene un coeficiente igual a 0 ($\alpha=0,000$) y un odds ratio igual a 1 y, además, el intervalo de confianza incluye el valor de 1, se puede afirmar que esta variable tiene un comportamiento ambiguo, ya que, puede ser considerada tanto como variable independiente como una variable dependiente o de resultado. Vale decir que, podría decirse que el monto del préstamo influye en la decisión de solicitar un préstamo o también, este monto es resultante al solicitar un préstamo. Además, con un R² de Nagelkerke tan bajo (2,7%) implica que para estimar o hacer el rastreo de las personas que vienen de EPI y solicitan un préstamo de Fideimas se debe considerar otras variables adicionales dentro de la estimación. Estas variables bien podrían pertenecer al ámbito de la productividad tanto de la persona como del emprendimiento productivo.

Por ello, la regresión logística final que mejor pronostica la obtención de un préstamo Fideimas cuando se viene de EPI se presenta en la tabla 12.

Tabla 13. Regresión logística final con las variables seleccionadas

	B	Wald	Sig.	Odds ratio	Odds ratio (I.C. al 95%) *	
					Inferior	Superior
LP_Extrema_DUMMY	0,387	5,393	0,020	1,473	1,062	2,042
Costura_DUMMY	0,624	7,382	0,007	1,866	1,190	2,926
CuentaPropia_DUMMY	0,345	3,926	0,048	1,412	1,004	1,987
Constante	-1,796	113,858	0,000	0,166		

*I.C. Intervalo de confianza

Las variables que predicen mejor manera si una persona proveniente de EPI va a solicitar un préstamo Fideimas frente a una Fideimas “pura” son: en primera instancia que pertenezca al área de costura como actividad productiva tradicional de género, que sea cuentapropista y que su nivel de pobreza sea extremo.

Resultados finales: las variables incluidas en el modelo pertenecen al ámbito socioeconómico, dada la restricción inicial de la base de datos cuya información se circunscribe a este ámbito. Sin embargo, el hecho de pertenecer a la pobreza extrema y contar con una unidad productiva del área de costura, generará mayores opciones de obtener un préstamo frente a aquellas personas que son Fideimas “puras”; y, además, obtendrán préstamos con mayores montos en comparación con las personas “puramente” Fideimas.

La variable monto del préstamo tiene un comportamiento ambiguo pues, puede considerarse como una variable independiente o dependiente, quiere decir que, puede ser una variable causa como una variable de resultados. Ello implica que se debe incluir otras variables para estimar este



modelo; y estas variables debieran ser del ámbito productivo tanto de la persona como agente productivo como de los emprendimientos productivos.