



**EVALUACIÓN ALTERNATIVAS RESIDENCIALES
EJE PROTECCIÓN
PROGRAMA POBREZA Y DISCAPACIDAD
CONSEJO NACIONAL DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD
(CONAPDIS)**

INFORME FINAL



Heredia, Costa Rica
15 de marzo de 2019.

Elaborado por Equipo Evaluador (EE)
Arlette Pichardo Muñiz, Coordinadora
José Luis Álvarez, Evaluador
Ana Luisa Guzmán, Evaluadora

El contenido de este informe es responsabilidad exclusiva del EE; por lo que –no necesariamente– refleja los puntos de vista del ente gestor de la evaluación, de la entidad evaluada o otros actores consultados y/o entrevistados a lo largo de la misma.

Logos del MTSS y Fodesaf del libro de marcas del MTSS.
Logo de Conapdis suministrado por Audiovisuales, Unidad de Comunicación.
Imagen de la portada facilitada por Conapdis.

PARTICIPANTES EN LA EVALUACIÓN

Desaf

Director general

Master Greivin Hernández González.

Equipo Gestor (EG)

Licda. Blanca Vargas Arias, Coordinadora.

Lic. Héctor Gabriel Zúñiga Arguedas, Analista.

Bach. Andrea Patricia Pérez Noguera, Analista.

Cinpe-UNA

Equipo Evaluador (EE)

Dra. Arlette Pichardo Muñiz, Coordinadora.

M.Sc. José Luis Álvarez, Evaluador (Cand. a Dr.).

Magister Ana Luisa Guzmán Hernández, Evaluadora.

Asistentes

Bach. Esteban Saborío Guzmán, Coordinador de la planificación y logística de las visitas domiciliarias.

Bach. María José Madrigal Zúñiga, Apoyo en la recolección y sistematización de información.

Bach. Lucía Vindas Navarro, Diseño de mapas y uso del Sistema de Información Geográfica (SIG).

Licda. Alejandra Mata Solano, Apoyo en el procesamiento de información y cálculo de índices.

Colaborador metodológico *ad honorem*

Master Hari Alejandro Calvo Solís, Mapeo de actores y análisis de redes institucionales.

Reconocimiento

En nombre de las entidades participantes en el proceso de evaluación (MTTS-Fodesaf y Cinpe-UNA), el EG y el EE destacan su reconocimiento al Conapdis, por el acceso a información y documentación y la participación entusiasta y decidida durante el proceso de evaluación, en particular a:

Junta Directiva

Personal Directivo

Licda. Lizbeth Barrantes Arroyo, Directora Ejecutiva

Licda. Flor Gamboa Ulate, Directora Desarrollo Regional

Licda. María Eugenia Salas Mora, Coordinadora Unidad

Autonomía Personal y Protección Social

Lic. Eric Espinoza Villalobos, Encargado Unidad Financiero-Contable

Lic. Carlos Monge Guillén, Encargado Unidad de Planificación

Arq. Gustavo Aguilar Montoya, Subproceso de Gestión de Políticas Públicas

Jefaturas y Asesores Regionales

Central Norte:

María del Milagro Gómez Araya, Adriana Barboza Rojas,

Milena Salas Chávez y Christian Bolaños Rodríguez

Central Sur:

Roderick Rodríguez, Melania Muñoz Argüello y Ámbar Mesen Molina

Occidente:

Guiselle Alfaro Rojas, Meylin Salazar Salazar,

Claudia Sancho Cambroner y Karol Paniagua Jiménez

Oriente:

Flor Gamboa Ulate, Jimmy Solís Campos y Karol Sánchez Molina

Pacífico central:

Enrique Rodríguez Cisneros y Karina Gómez Arguedas

Brunca:

Paula Arias Artavia y Mauricio Cervantes Godínez

Huetar Norte:

Abby Fernández Ramírez, Evelyn Arce Rojas y Ana Isabel Alfaro Cruz

Huetar Caribe:

Ana Woodley Lewis y Nancy Latouche Castro

Chorotega:

Ana Isabel Ulloa Bogantes y Auxiliadora Zúñiga Carvajal

Confiamos en que vean reflejada su colaboración,
de cara al compromiso con más de medio millón de personas con discapacidad en Costa Rica.



Fuente: <http://sisteeducaespe.blogspot.com/>

TABLA DE CONTENIDO

Lista de siglas y abreviaturas de uso común en el texto	9
RESUMEN EJECUTIVO	13
Introducción	21
1. Contexto y teoría de la intervención	25
1.1 Descripción del contexto	25
1.2 Problema central y sus implicaciones	31
1.3 Descripción del Programa Pobreza y Discapacidad	31
1.4 Estrategia de Implementación	37
1.5 Actores claves en la implementación del Programa	39
1.6 Cadena de resultados	40
1.7 Análisis de consistencia de la lógica de intervención	43
2. Diseño y proceso de evaluación	45
2.1 Objetivos, criterios, preguntas de evaluación y estrategia para su cumplimiento ...	46
2.2 Matriz de evaluación (fuentes de información, técnicas e instrumentos).....	51
2.3 Principales limitaciones.....	55
2.4 Desafíos de la metodología utilizada y sus implicaciones para el logro de los objetivos de la evaluación	56
3. Hallazgos	59
3.1 Pertinencia	59
3.1.1 Lineamientos pobreza y discapacidad	59
3.1.2 Identificación necesidades población meta	60
3.1.3 Coherencia bienes y servicios con necesidades población meta	66
a. Percepción población meta	67
b. Valoración institucional.....	69
3.2 Calidad de los servicios.....	72
3.2.1 Perspectiva institucional	73
3.2.2 Percepción operadores de servicio y personas de apoyo.....	78
3.2.3 Percepción población meta	80
3.3 Sostenibilidad	83
3.3.1 Suficiencia y adecuación recursos.....	83
3.3.2 Factores (internos y externos) que fomentan o amenazan sostenibilidad	87
4. Buenas prácticas y oportunidades de mejora.....	91
4.1 Innovaciones operativas.....	91
4.2 Medidas replicables a escala.....	93
5. Factores claves que inciden en el desempeño del Programa	98
5.1 Condiciones institucionales internas.....	98
5.2 Estructuración del programa.....	100
5.3 Entramado de actores	103

5.4 Percepción del programa como un todo.....	110
Conclusiones y recomendaciones	114
Contribución Especial 1. Atlas de la Discapacidad en Costa Rica	127
Contribución Especial 2. Relatoría de las visitas in situ	129
Documentación revisada	147
Personas entrevistadas y/o consultadas	152
ANEXO 1. Lineamientos metodológicos del Programa Pobreza y Discapacidad	155
ANEXO 2. Instrumentos de recolección de información primaria	159

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Organigrama de Conapdis	27
Figura 2. Cadena de resultados	42
Figura 3. Lógica general de intervención del Programa Pobreza y Discapacidad	43
Figura 4. Estrategia de implementación de la evaluación	50
Figura 5. Tipos de discapacidad de la población meta	62
Figura 6. Opinión de la población meta sobre la satisfacción de necesidades por parte de los servicios ofrecidos por las Alternativas Residenciales.....	67
Figura 7. Opinión de la población meta sobre el dinero recibido para cubrir las necesidades.....	68
Figura 8. Opinión de la población meta sobre el beneficio o apoyo recibido por parte del Conapdis.....	69
Figura 9. Valoración institucional de la pertinencia de las alternativas residenciales	70
Figura 10. Valoración de la pertinencia de las alternativas residenciales por parte de Asesores Regionales	71
Figura 11. Valoración de la pertinencia de las alternativas residenciales por parte de las Jefaturas Regionales.....	71
Figura 12. Valoración institucional de la calidad de las alternativas residenciales.....	73
Figura 13. Valoración de la oportunidad de los servicios brindados en las Alternativas Residenciales por parte de Jefaturas y Asesores Regionales.....	74
Figura 14. Valoración de la accesibilidad de los servicios brindados en las alternativas residenciales por parte de Jefaturas y Asesores Regionales.....	75
Figura 15. Valoración de la atención de los servicios brindados en las alternativas residenciales por parte de Jefaturas y Asesores Regionales.....	76
Figura 16. Valoración de satisfacción de necesidades por los servicios brindados en las alternativas residenciales por parte de Jefaturas y Asesores Regionales	77

Figura 17. Tiempo de operación de las alternativas residenciales por parte de operadores de servicios y personas de apoyo	78
Figura 18. Instrumentos utilizados a partir del ingreso de una persona a las alternativas residenciales	79
Figura 19. Tiempo de vivir en las alternativas residenciales por parte de las personas usuarias de los servicios	80
Figura 20. Lugares de procedencia de las personas usuarias de los servicios.....	81
Figura 21. Percepción de las personas usuarias de las alternativas residenciales sobre la calidad de los servicios	81
Figura 22. Buenas prácticas institucionales de conjunto.....	92
Figura 23. Oportunidades de mejora desde la práctica operativa de las sedes regionales	94
Figura 24. Oportunidades de mejora desde la iniciativa propia de operadores y responsables de alternativas residenciales	97
Figura 25. Valoración del desempeño de Conapdis en general por parte de Jefaturas y Asesores Regionales	99
Figura 26. Valoración del desempeño de las Sedes Regionales en particular por parte de Jefaturas y Asesores Regionales	99
Figura 27. El PSCF en sus inicios.....	105
Figura 28. El entramado de actores del Programa Pobreza y Discapacidad	106
Figura 29. El transcurrir del Programa Pobreza y Discapacidad	107
Figura 30. Hitos de incidencia en el Programa Pobreza y Discapacidad	108
Figura 31. Percepción del programa desde la perspectiva de la gestión.....	111
Figura 32. Percepción del programa desde la percepción de responsables de servicios y personas de apoyo.....	113
Figura 33. Necesidades derivadas de la discapacidad.....	155
Figura 34. Distinción entre actividades básicas y actividades instrumentales..... en personas con discapacidad	156
Figura 35. Convergencia en tipos de apoyos requeridos por personas con discapacidad	157

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Marco filosófico institucional del Conapdis	29
Tabla 2. Definiciones de los principales conceptos referenciados en el Programa Pobreza y Discapacidad (en orden alfabético)	33
Tabla 3. Cobertura geográfica del Programa	36
Tabla 4. Matriz de articulación Plan-Presupuesto	37
Tabla 5. Ámbitos de acción de actores claves y principales funciones en la implementación del Programa	40
Tabla 6. Objetivos, criterios, preguntas orientadoras y estrategia para su cumplimiento	46
Tabla 7. Actividades de involucramiento de los distintos actores institucionales en el proceso de evaluación, según propósito y participantes.....	51
Tabla 8. Matriz de evaluación (fuentes de información, técnicas utilizadas/cantidad aplicada/instrumentos)	53
Tabla 9. Atención de personas destinatarias según cantidad de asesores por sede regional –al 31 de octubre de 2018–	85
Tabla 10. Factores internos y externos que fomentan o amenazan la sostenibilidad de las Alternativas Residenciales –al 31 de octubre de 2018–	87
Tabla 11. Cantidad de personas destinatarias de las Alternativas Residenciales, según fuente de financiamiento (Ley 7972, Convenio Fodesaf y Ley 8783) –en números absolutos– 2002-2018	102
Tabla 12. Número índice de personas destinatarias de las Alternativas Residenciales, según fuente de financiamiento (Ley 7972, Convenio Fodesaf y ley 7971). Años 2002 al 2018	103

Lista de siglas y abreviaturas de uso común en el texto

SIGLAS	INSTITUCIÓN
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
Caipad	Centro de Atención Integral para Personas Adultas con Discapacidad
Capemcol	Centro de Atención a Personas con Problemas Mentales en Conflicto con la Ley
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CGR	Contraloría General de la República
Cinpe	Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible
Conapam	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor
CONAPDIS	Consejo Nacional de Personas con Discapacidad
Cnree	Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial
Coopenae	Cooperativa Nacional de Educación
Desaf	Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
Fodesaf	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
Fonabe	Fondo Nacional de Becas
JPS	Junta de Protección Social
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
Inico	Instituto de Integración en la Comunidad
Mideplan	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
ASOCIACIONES	NOMBRE
Acocone	Asociación Comunitaria de Coronado para las Personas con Necesidades Especiales
Anampe	Asociación Nacional de Atención Múltiple para Personas Excepcionales
Asocapedis	Asociación de Apoyo a Personas con Discapacidad de Turrialba
Asojireh	Asociación Ebenezer Jireh
ABREVIATURA/	CONCEPTO
A.N.E.	Agenda Nacional de Evaluación
Art.	Artículo
Ebais	Equipo Básico de Atención Integral en Salud
Enadis	Encuesta Nacional de Discapacidad
Enaho	Encuesta Nacional de Hogares
Bach.	Bachiller

Cand.	Candidato
Dr./a.	Doctor/a
EE	Equipo Evaluador
EG	Equipo Gestor
Lesco	Lengua de Señas Costarricense
Lic./da.	Licenciado/a
MEC	Modelo de Evaluaciones Colaborativas
MSc.	<i>Magister Scientiarum</i>
n.º	Número
S/fecha	Sin fecha
SIG	Sistema de Información Geográfica
TdR	Términos de Referencia
vs.	Versus

GLOSARIO	
TÉRMINO	SIGNIFICADO
ADVOCATE	Apoyar públicamente o sugerir una idea, desarrollo o forma de hacer algo (https://dictionary.cambridge.org/es/diccionario/ingles/advocate).
ALTERNATIVAS RESIDENCIALES	Se refieren a las diferentes modalidades residenciales en el ámbito comunitario y de carácter familiar, que el Conapdis a través de sus programas provee a la población con discapacidad (Conapdis, 2018a, Art. 9).
ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL	Es un proceso de integración de acciones administrativas de una o varias instituciones, órganos o personas, que tiene como finalidad obtener de las distintas áreas de trabajo, la unidad de acción necesaria para contribuir al mejor logro de los objetivos, así como armonizar la actuación de las partes en tiempo, espacio, utilización de recursos producción de bienes y servicio para lograr conjuntamente las metas preestablecidas (Mideplan, 2014).
BUENAS PRÁCTICAS	Una buena práctica no es tan sólo una práctica que se define buena en sí misma, sino que es una práctica que se ha demostrado que funciona bien y produce buenos resultados, y, por lo tanto, se recomienda como modelo. Se trata de una experiencia exitosa, que ha sido probada y validada, en un sentido amplio, que se ha repetido y que merece ser compartida con el fin de ser adoptada por el mayor número posible de personas (FAO, 2015, p. 1).

CADENA DE RESULTADOS	"Se opta, desde Mideplan, por la utilización de la cadena de resultados como medio para representar el orden o lógica secuencial que subyace en la teoría de la intervención, es decir, la definición sistemática y sintética de cómo se transforman los insumos y actividades en determinados productos, y en cómo estos interactúan en la realidad para generar resultados (efectos e impactos) (Iválua, 2009 ^a ; y Fundación W. K. Kellogg, 1998). (Mideplan, 2017a, p. 7).
CALIDAD DE VIDA	Condiciones de vida deseadas por una persona en relación con 8 (ocho) necesidades fundamentales, que representan el núcleo de las dimensiones de la vida de cada una: bienestar emocional, relaciones interpersonales, bienestar material, desarrollo personal, bienestar físico, autodeterminación, inclusión social y derechos. (Schalock, 1996, p. 2).
DERECHO A LA AUTONOMÍA PERSONAL	"Derecho de todas las personas con discapacidad a construir su propio proyecto de vida, de manera independiente, controlando, afrontando, tomando y ejecutando sus propias decisiones en los ámbitos público y privado" (Ley 9379, Art. 2).
DISCAPACIDAD	"Concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con una o más deficiencias y las barreras debidas a la actitud y el entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás personas" (Ley 9379, Art. 2).
EJE DE PROTECCIÓN	Dirigido a la atención y apoyo a personas con discapacidad en situación de abandono comprobado, vulnerabilidad social, pobreza extrema y que requieren de ambientes de convivencias estables, en ambientes comunitarios y familiares. (Conapdis, 2018a, Art. 9).
ESTADO DE ABANDONO FAMILIAR	Es una condición que enfrentan las personas con discapacidad en las que sus necesidades no son atendidas temporal o permanentemente; así como, la falta de respuesta persistente de respuesta a las señales, expresiones emocionales y conductas procuradoras de proximidad e interacciones iniciadas por la persona y la falta de iniciativa de interacción de contacto, por parte de la familia de origen. (Conapdis, 2018a, Art. 9).

LOBBY	El término lobby es de origen inglés, en castellano significa “sala”, “vestíbulo”, o “antesala”. Se refiere a un grupo de personas físicas o jurídicas, dotadas de influencias, y que pueden presionar en asuntos políticos y legislativos con el objetivo de que las decisiones coincidan con sus intereses (https://www.significados.com/lobby/).
PARADIGMA DE ABORDAJE DE LA DISCAPACIDAD DESDE LOS DERECHOS HUMANOS	“El nuevo modelo de abordaje de la discapacidad regulado en la Ley N.º 8661, Aprobación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de 19 de agosto de 2008, que se centra en la dignidad intrínseca del ser humano, valorando las diferencias. La persona con discapacidad es sujeto de derechos y obligaciones, y no objeto de sobreprotección y/o lástima” (Ley 9379, Art. 2).
PERSONA CON DISCAPACIDAD	“Incluye aquellas (personas) que tengan deficiencias físicas, psicosociales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras actitudinales y físicas, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás personas” (Ley 9397, Art. 2).
POBREZA	“Fenómeno social de índole coyuntural, estructural, multifacético y heterogéneo, que afecta a las personas, caracterizándose por condiciones de vivienda no dignas, bajos niveles educativos, desempleo, factores de riesgo social y ambiental, poca o nula participación e inclusión social y recursos económicos insuficientes para la satisfacción de las necesidades básicas y en el supuesto de personas con deficiencias, las derivadas de la situación de discapacidad. Lo que limita o impide el ejercicio pleno de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, siendo esto contrario a la dignidad humana”. (Conapdis, 2018a, Art. 9).
TRANSFERENCIA MONETARIA	“Apoyo económico otorgado a personas con discapacidad usuarias de los programas Pobreza y Discapacidad y Promoción de la Autonomía Personal de las Personas con Discapacidad, con la finalidad de contribuir total o parcialmente a la satisfacción de las necesidades básicas y las derivadas de la discapacidad. Esta asistencia se dirige a personas con discapacidad en situación de pobreza, pobreza extrema, vulnerabilidad social y abandono comprobado”. (Conapdis, 2018a, Art. 9).
VULNERABILIDAD SOCIAL	“Situación de una persona que se haya en estado de desamparo debido a la insatisfacción de las necesidades básicas, materiales, jurídicas, afectivas, médicas o educativas, entre otras, como consecuencia del ejercicio abusivo, insuficiente o negligente de parte de sus familiares, redes de apoyo n o consanguíneas o del Estado. Lo anterior limita o impide a la persona el ejercicio pleno de todos sus derechos y libertades fundamentales”. (Conapdis, 2018a, Art. 9).

RESUMEN EJECUTIVO

El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) desde su normativa fundacional designa a la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf) como ente administrador (Ley 5662, 1974: Art. 1). Asimismo, establece que la entidad puede destinar recursos de sus ingresos para llevar a cabo actividades destinadas a la evaluación de la ejecución, eficiencia y eficacia de los programas financiados por el mismo (Ley 5662, 1974: Art. 17). Las reformas legales posteriores fortalecen esa prerrogativa (en particular la Ley 8783, 2009: Art. 1 y 17) y el reglamento respectivo descansa dicha función en la Unidad de Evaluación del Departamento de Evaluación, Control y Seguimiento, a quien le asiste la potestad de recurrir al apoyo a terceros para tal fin (Decreto del Poder Ejecutivo 35873-MTSS, 2010: Art. 63).

En ese encuadre normativo-institucional, esta evaluación se lleva cabo mediante la contratación de servicios profesionales al Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (Cinpe) de la Universidad Nacional (UNA), entidad que asigna un Equipo Evaluador (EE) para actuar con el acompañamiento de un Equipo Gestor (EG) integrado por personas funcionarias de la Unidad de Evaluación, bajo la coordinación de su Jefatura.

La presente evaluación se enfoca en las Alternativas Residenciales del Eje de Protección del Programa Pobreza y Discapacidad, cuya ejecución recae en el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (Conapdis), ente rector en la materia en todo el territorio nacional, ejerciendo sus funciones como órgano de desconcentración máxima y personalidad jurídica instrumental, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). En el marco del presupuesto ordinario de Fodesaf cuenta con una asignación del cero coma veinticinco por ciento (0,25%) (Ley 9303, 2015: Art. 1 y Art. 10, inciso b).

El objetivo del Programa Pobreza y Discapacidad es incrementar las oportunidades de acceso a servicios y apoyos diversos a personas con discapacidad en situación de pobreza y estado de abandono familiar (entre 18 y 65 años de edad), para contribuir a mejorar su calidad de vida. Para tal fin se organiza en dos ejes: a. *Eje de Protección*, consistente en apoyo económico (transferencia monetaria) para la sobrevivencia, consejería, apoyo, asesoría y seguimiento; y b. *Eje de Promoción*, orientado a satisfacer necesidades derivadas de la discapacidad (productos, servicios y bienes vitales de uso individual). Se implementa por medio de diferentes modalidades de atención en las 9 (nueve) sedes regionales de la entidad, distribuidas con base en una demarcación geográfica propia (Conapdis, 2018a).

Como objetivos de evaluación, de conformidad con los Términos de Referencia (TdR) que regulan la contratación, se definieron los siguientes (TdR, 2018: 1, destacados del EE):

- a. Valorar la **gestión** de las alternativas residenciales que oferta el Eje de Protección del Programa Pobreza y Discapacidad con respecto a las necesidades de la población beneficiaria, en función de los criterios de **pertinencia, calidad del servicio y sostenibilidad**.
- b. Valorar la **percepción** de la población destinataria en relación con el servicio recibido en las alternativas residenciales.
- c. Identificar **buenas prácticas y oportunidades de mejora** implementadas por las alternativas residenciales observadas durante la evaluación.
- d. Elaborar **conclusiones y recomendaciones** basadas en el análisis realizado que conlleven a una mejora en el Eje de Protección.

El diseño metodológico de la evaluación en su conjunto se basó en los lineamientos metodológicos de Pichardo Muñiz (1997, actualizaciones posteriores y en proceso), la aplicación del Modelo de Evaluaciones Colaborativas (MEC) (Rodríguez-Campos, 2008), las orientaciones de Mideplan (2017a y 2017b) y la adopción de los estándares de evaluación promovidos por la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización en América Latina y el Caribe (ReLAC) (Rodríguez, Tapella, Martinic, Guzmán, Klier y Soberón, 2106). El trabajo de campo se llevó a cabo durante los meses de octubre y noviembre de 2018.

Un conjunto de hallazgos relevantes destaca, los cuales fueron identificados y estructurados a partir de los criterios de evaluación definidos y las preguntas formuladas como parte del diseño evaluativo.

Lineamientos Programa Pobreza y Discapacidad

Durante las visitas domiciliarias se pudo comprobar que las necesidades de la población meta de las Alternativas Residenciales visitadas resultan congruentes con los lineamientos generales del Programa Pobreza y Discapacidad. En efecto, el perfil de entrada responde a condición de pobreza material en situación de abandono familiar comprobado y/o riesgo social y discapacidad demostrada (incluso a simple vista). Se trata de personas que requieren apoyo económico tanto para la sobrevivencia en general (alimentación, vestido, higiene, transporte, protección y vigilancia, cuidados médicos, entre otras necesidades vitales) como para las derivadas de la discapacidad y que no cuentan con otras posibilidades, salvo la proveniente del Estado costarricense.

Identificación de necesidades de la población

Las necesidades de la población, en tanto sujetos de derechos o obligaciones, están identificadas de cara a mejoras en la calidad de vida. No obstante, que conforme se han venido implementando las diferentes modalidades de alternativas residenciales el perfil de entrada de la población meta ha ido variando sustancialmente, para abarcar referencias de otras fuentes distintas a la inicial (especialmente mediante resolución del Poder Judicial) con perfiles diferentes y cuadros más complejos, con prevalencia de discapacidad cognitiva y múltiple.

Coherencia bienes y servicios con necesidades población meta

Los bienes y servicios brindados (ingresos monetarios, apoyo y acompañamiento) resultan coherentes con las necesidades de la población meta (alimentación movilidad, accesibilidad, atención y cuidados de salud, comunicación y recreación), en la medida que las alternativas residenciales visitadas (con independencia de las distintas modalidades) constituyen un espacio propicio para asistencia en movilidad (en casos de discapacidad física), el establecimiento de normas de convivencia (límites de conductas sociales, especialmente en discapacidad cognitiva y psicosocial), manejo de recursos y compras de artículos personales e incluso intermediación con fines de comunicación e interacción personales. Adicionalmente, se satisfacen necesidades de socialización, convivencia y recreación.

La población meta entrevistada, en términos generales, muestra satisfacción con el beneficio recibido por parte de Conapdis, consideran que nadie más brinda ayuda y cuesta mucho encontrar apoyo. Califican el monto de la transferencia como bueno, aunque apenas alcance para cubrir la alimentación y haga falta cubrir otras necesidades.

Requisitos de calidad

La calidad, un constructo de difícil operativización, para los fines de la presente evaluación se optó por definirla en referencia a cuatro (4) requisitos o criterios básicos: i. oportunidad, ii. accesibilidad, iii. atención y iv. satisfacción de necesidades versus utilidad de los servicios recibidos.

En general, jefaturas y asesores regionales, en conjunto, muestran una actitud de autocrítica constructiva con respecto a la calidad de los servicios ofrecidos por las Alternativas Residenciales. Admiten, sin excepción, que se adolece de deficiencias; ya que el programa se ha desbordado en cantidad y necesidades de atención muy particulares en función de las características de la población meta.

Por su lado, operadores y responsables de servicios consideran en forma mayoritaria (80%) que brindan respuestas a las necesidades de la población usuaria. No obstante, consideran faltan recursos para mejoras en la calidad. Por parte de la población meta, como ya se indicó, destaca una valoración positiva y en términos de calidad, sobresale la oportunidad (marcan un antes y un después de su permanencia en las alternativas residenciales) y la calidez en el trato, en especial de asesores regionales (a quienes le

identifican con su nombre y mencionan como una persona que les visita con cierta regularidad, les brinda atención debida y les inspira respeto y confianza). Durante las visitas a las alternativas residenciales se pudo observar que la vida discurre en forma agradable, con manifestaciones de entrega con cariño y dedicación.

Suficiencia y adecuación recursos

En las 9 sedes regionales del Conapdis los recursos (financieros, humanos, materiales, tecnológicos, de información y de otra naturaleza) resultan inadecuados e insuficientes para atender la demanda de servicios, máxime con arreglo a requisitos de calidad. En el plazo inmediato, las deficiencias resultan claramente advertibles y no se avizoran perspectivas halagadoras. Cabe destacar que por las características de la población meta las posibilidades de egreso son mínimas y generalmente el espacio para la entrada de otra persona ocurre únicamente por fallecimiento o deserción. El compromiso, la mística de trabajo y la responsabilidad, presentes en las personas funcionarias del Conapdis es un factor necesario, más no suficiente para superar con éxito las carencias operativas. Las deficiencias de recursos en todos los planos hacen que en la práctica los planes de mejora se “peguen” uno contra otro, sin que se pueda dedicar el tiempo y la atención debida a la formulación de una estrategia de sostenibilidad del Programa en el mediano y largo plazos.

Factores que fomentan la sostenibilidad:

A lo interno

- a. **Gestión humana** (en particular relaciones interpersonales en las sedes regionales, vínculos de cercanía y confianza).
- b. **Apoyos locales** (organizaciones sin fines de lucro).

En lo externo:

- a. **Buena imagen institucional**, que se ve contrarrestada o “empañada” por la creciente avalancha de necesidades o demandas de atención y su creciente complejidad.

Factores que amenazan la sostenibilidad:

A lo interno

- a. **Carencias de recursos** (financieros, de personal y movilidad).
- b. **Insuficiencias metodológicas** (necesidad de articular la tramitología cotidiana con la trascendencia estratégico-institucional).

En lo externo:

- a. **Falta de reconocimiento institucional y legitimidad social del rol rector del Conapdis**, que disminuye las capacidades de articulación de respuestas institucionales.
- b. **La actual situación-país y las implicaciones del efecto financiero-fiscal en la recaudación del Fodesaf** (principal fuente de financiamiento de las transferencias monetarias).

Buenas prácticas institucionales de conjunto

1. Atención con enfoque de Derechos Humanos a población con discapacidad en situación de vulnerabilidad social
2. Prioridad de atención a mujeres con discapacidad, víctimas de violencia intrafamiliar
3. Atención a población de larga estancia hospitalaria.
4. Utilización de tecnologías de comunicación para mantener contacto con población usuaria, operadores de servicios y personales de apoyo.
5. Colaboración de estudiantes para seguimiento y apoyo a casos.
6. Humanización de los servicios. Calidez en el trato a la población usuaria de las alternativas residenciales y socios en la implementación.

Innovaciones desde la práctica operativa de las sedes regionales:

1. Trabajo en equipo, reuniones periódicas, planificación mensual, cronogramas de trabajo semanales, delegación de tareas, distribución de funciones, revisión presupuestaria y de otros recursos disponibles.
2. Valoración de nuevos casos y situaciones particulares en forma conjunta y anuencia permanente a consulta por parte de la Jefatura Regional.
3. Coordinación con instituciones de referencia.
4. Búsqueda de mecanismos de monitoreo y seguimiento complementario.
5. Agilización y reducción de los tiempos de respuestas.
6. Entrenamiento e instrucciones específicas para la entrega de liquidación y comprobantes de soporte.
7. Acercamiento y vinculación con actores locales (apoyos específicos y sinergias).
8. Comparecencia en las oficinas para fines de monitoreo y seguimiento.
9. Identificación de personas de apoyo voluntario y trabajo conjunto con actores locales (destacan ferias y foros informativos).

Oportunidades de mejora desde la iniciativa propia de operadores y responsables de alternativas residenciales (replicables a escala):

1. Registros de información (de ingreso, epicrisis y otras observaciones).
2. Respuestas creativas a necesidades individuales.
3. Talleres derechos reproductivos.
4. Capacitación y entrenamiento manejo personas con discapacidad.
5. Capacitación en el cuidado de quien cuida.

Iniciativas destinadas a fomentar el ejercicio del derecho a la autonomía personal.

Administración propia fondos recibidos, respeto al espacio vital, participación en tareas domésticas y mandados, asistencia a talleres ocupacionales y de manualidades, viajar en transporte colectivo, hábitos de higiene (bañarse solo, lavarse los dientes, arreglar la cama), asistir a cultos religiosos, terapia física y arte terapia, respeto a normas de convivencia, comunicación y relaciones interpersonales.

Factores claves explicativos de los hallazgos:

- a. Condiciones institucionales: necesidad de realizar mejoras internas, incentivos y compensaciones por trabajar en Conapdis es el criterio peor valorado.
- b. Estructuración del programa: su formulación responde a un propósito financiero-presupuestario (focalización población meta en condición de pobreza material).
- c. Creciente complejidad del entramado de actores: demandas unilaterales hacia Conapdis (principalmente del Poder Judicial) y pocos vínculos bidireccionales observables, desconexión interinstitucional, exigencias sobredimensionadas en la operatividad (procedentes de auditoría y contraloría interna y externa).
- d. La percepción del programa como un todo: diferencias significativas en la comunicación y uso del lenguaje (aunque en el fondo coincidencia en propósitos comunes).

Conclusiones

En términos generales, las alternativas residenciales contribuyen con los propósitos del Estado costarricense de brindar protección social a población con discapacidad en situación de pobreza material y estado de abandono familiar. Su aporte es evidente en una sociedad, como la costarricense, que se ha venido sensibilizando en forma progresiva, en su corresponsabilidad de actuación frente a las necesidades de población con discapacidad, desde un enfoque de derechos humanos.

En términos más específicos, es válido admitir que las alternativas residenciales están contribuyendo a la protección social, propiciando y facilitando modificaciones conductuales en la población meta. No obstante, que resulta difícil conformar un cuadro más específico de balance ante la ausencia de un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación.

La **pertinencia** de las Alternativas Residenciales, en sus distintas modalidades, aunque en niveles desiguales y ritmos diferentes, puede valorarse en rangos de *alta* a *muy alta* dada su capacidad de constituirse en una respuesta a un segmento poblacional de desatención histórica por parte de la política pública del Estado. Aportando al cumplimiento de la misión y objetivos institucionales del Conapdis y en coincidencia con las prioridades nacionales y objetivos estratégicos en materia de pobreza y discapacidad del Plan Nacional de Desarrollo “Alberto Cañas” 2015-2018. Por otra parte, el paradigma de abordaje de la discapacidad desde la perspectiva de derechos humanos implícito en el modelo de atención, resulta congruente con la evolución reciente de la definición y cambios en la estrategia de atención de la discapacidad (en particular cognitiva y psicosocial). No obstante, la pertinencia se ve disminuida por las carencias institucionales que restringen las posibilidades de acción para ampliar los alcances en el territorio nacional (Contribución Especial 1).

La **calidad** de los servicios ofrecidos, en una mirada de conjunto, se puede valorar en rangos que fluctúan entre *media-media* a *media-baja* y; no necesariamente, está asociada a

las modalidades de atención, sino a las condiciones particulares de la oferta de servicios (Contribución Especial 2).

La **sostenibilidad** de las alternativas residenciales y la de sus resultados puede considerarse en rangos entre *baja-media* y *baja-baja*. Las posibilidades reales de mecanismos de perdurabilidad en el mediano y largo plazo escapan al rango de acción de la población destinataria, dadas sus características, así como de operadores y responsables de servicios. Con una intervención de naturaleza compleja, con multiplicidad y diversidad de actores participantes, que la mayoría se han ido quedando en el camino, parcelando sus intervenciones y sin una adecuada articulación interinstitucional desde la perspectiva de política pública, un signo de interrogación se levanta sobre la sostenibilidad del programa, en el mediano y largo plazos, lo que amerita, dada su pertinencia, que se tomen un conjunto de decisiones políticas y técnicas para una renovación de la conducción estratégica y programática del conjunto de las alternativas residenciales.

Por último, aunque no en último lugar, cabe destacar que si bien el enfoque de la presente evaluación no incluía una verificación del propósito fundamental de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ley 8161 y su protocolo facultativo, 2008), el cual establece “promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad y promover el respeto de su dignidad inherentes”, durante las visitas *in situ* no se observaron situaciones “in fraganti” de incumplimiento de derechos humanos y libertades fundamentales, como tampoco de irrespeto de la dignidad, que ameritaran atención o intervención inmediatas por parte de Conapdis, tampoco se registraron evidencias de infiltración de población que no cumpliera con los requisitos fundamentales del programa para ser sujeto de atención institucional, esto es, pobreza y discapacidad.

Recomendaciones

De cara al aprendizaje colaborativo

Diseñar y poner en práctica una **estrategia de apropiación de los resultados de la evaluación**, capitalizando las “ganancias” institucionales en la comprensión del rol y el sentido de la misma, tomando como pivote el *diálogo* sustentando en buenas prácticas y oportunidades de mejora observadas durante el proceso de evaluación. Se recomienda partir de la construcción de una agenda consensuada de manera participativa entre el personal de las sedes regionales (Jefatura y Asesores) y el personal técnico-directivo, con protocolos de minutas de seguimiento y amplia difusión hacia lo interno y externo del Conapdis.

En la mira del Programa

Re/diseñar el Programa Pobreza y Discapacidad, utilizando un enfoque de trabajo de “abajo hacia arriba”. En ese sentido, se recomienda: a. una propuesta institucional de

pensamiento estratégico (¿dónde quiere verse Conapdis en el futuro?), b. la sistematización de la información registrada en los expedientes y su actualización periódica, c. la institucionalización de un modelo de gerencia basada en resultados, d. el establecimiento de un sub-sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación, e. la habilitación, acreditación y certificación de las residencias privadas; f. la simplificación de la tramitología (basándose, si es necesario, en la Ley 8220, Ley de Protección al Ciudadano de exceso de requisitos y trámites administrativos); g. la construcción del perfil de entrada de la población meta aplicando instrumental de calidad de vida con reconocimiento internacional (Índice de Bienestar Personal), y h. la identificación y atención de población meta con base en criterios de focalización geográfica (para tal fin se ha provisto el Atlas de la Discapacidad en Costa Rica, contribución inédita, como mecanismo orientador de un modelo de trabajo equilibrado en el territorio).

Al Conapdis como ente rector

Diseñar, poner en práctica y evaluar una estrategia de trabajo equilibrado entre acciones rectoras y ejecutoria del Programa Pobreza y Discapacidad. Se recomienda: a. un rol más protagónico de la Junta Directiva, en tanto lugar de encuentro entre actores institucionales y representantes de organizaciones de la sociedad civil de personas con discapacidad, en propiciar y apoyar arreglos de coordinación interinstitucional con expresión territorial; b. mejoras en la comunicación interna (en todos los estamentos) y en la visibilidad institucional; c. gestión institucional centrada en acciones rectoras, de alto impacto previsible, en asocio con Alianzas Público-Privado desde la perspectiva de responsabilidad social empresarial (*visibilizando ejemplos de incorporación laboral e inserción social* de población con discapacidad; d. al mismo tiempo, *con incidencia en el diseño, ejecución y evaluación de una política pública sobre el cuidado*).

A Desaf

En tanto ente gestor de la presente evaluación, se le recomienda: a. Dar a conocer los resultados de la misma ante las autoridades políticas del más alto nivel del MTSS y otras instituciones relacionadas (IMAS, Conapam, entre otras). b. Presentar a MIDEPLAN y de ser posible en la Plataforma Nacional de Evaluación liderada las experiencias de aprendizaje de este proceso. c. Aprovechar los rendimientos a escala, replicando la experiencia en otros programas del sector social financiados por Fodesaf. d. Propiciar el estudio de la asignación de recursos dirigidos a población en condición de discapacidad y situación de pobreza material (en particular pobreza extrema), a los fines de potenciar la experiencia y reconocimiento del Conapdis y el impacto en la calidad de vida de las personas con discapacidad.

A Mideplan

Como una contribución al fomento de la cultura evaluación en la gestión pública, se le recomienda incorporar en la II fase de la Agenda Nacional de Evaluación (A.N.E.) y en siguientes ediciones de manuales y guías, experiencias de aprendizajes derivados de esta evaluación desde la perspectiva de los distintos actores involucrados en el proceso.

Introducción

La evaluación de las Alternativas Residenciales del Eje Protección del Programa Pobreza y Discapacidad ejecutado por el Conapdis, se ha llevado a cabo con un enfoque de política pública, basado en evidencias, con el fin de proveer información, conocimientos y experiencias, para contribuir a la toma de decisiones de cara a la mejora de la gestión institucional (TdR, 2018, p. 1).

Metodológicamente, el diseño y proceso de evaluación se ha conducido como una experiencia de aprendizaje para todas las partes interactuantes, cuyos principales atributos pueden resumirse de la manera siguiente: a. una evaluación *colaborativa*, que se nutre y a la vez realimenta la participación compromisaria, desde roles definidos con responsabilidades compartidas (Rodríguez-Campos, 2008); y, una evaluación *prospectiva* que además de aportar insumos para la toma de decisiones, constituye un instrumento en la construcción del futuro y, sobre todo y ante todo, se sitúa en un proceso de aprendizaje colaborativo, que busca mejoras institucionales, sin señalar “culpables”, marcando tendencias y trascendiendo de situaciones particulares y anecdóticas (Pichardo Muñiz, 1997, actualizaciones posteriores y en proceso).

En ese contexto, se consideró oportuno reconstruir la trayectoria de un conjunto de factores claves explicativos de los hallazgos encontrados, recurriendo en forma innovadora a instrumental analítico de aplicación novedosa en procesos de evaluación, tales como: el *triángulo de valor público agregado* (Moore 1988) para valorar el desempeño institucional; el cálculo de ranking de número y números índices, para dimensionar datos referidos a la cobertura; el Análisis de Redes Sociales (ARS en castellano o SNA *Social Network Analysis* en inglés) (Molina, 2004), para construir y graficar la creciente complejidad del mapa de actores y la “presión” de sus demandas; el diferencial semántico (Osgood, Suci y Tannenbaum, 1957), para captar la apreciación de las

percepciones de distintos actores involucrados en la implementación del programa; y el Sistema de Información Geográfica (SIG) por medio de la aplicación del software especializado ArcGis, para visualizar la localización geográfica de la población con discapacidad a lo largo y ancho del territorio (incluyendo los territorios indígenas), generando por primera vez en el país un Atlas de la Discapacidad en Costa Rica.

La presente evaluación destaca por su aplicabilidad práctica y constituye un esfuerzo pionero, tanto para Conapdis como para Desaf. Para el primero por tratarse de la primera evaluación integral, más allá de intervenciones con propósitos de estudios, auditoría, fiscalización y control del uso de fondos públicos y contraloría de servicios. Para la segunda, por ser –como indicado– una evaluación con carácter “emblemático”, dado su carácter de aprendizaje y vinculación en forma colaborativa, en procura de trazar un sendero metodológico para futuras evaluaciones de programas financiados con recursos provenientes de Fodesaf.

De modo que además del valor práctico de esta evaluación en función de los fines que la originan, se concreta en un valor agregado, tanto para efectos de contar con una línea base para evaluaciones posteriores, como para el diseño de un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación institucional. En forma concomitante, la evaluación ha permitido una riqueza de recopilación de información proveniente de fuentes primarias (personal directivo, jefaturas regionales, asesores, población destinataria, operadores y responsables de servicios) y de sistematización de información documental (marco jurídico-normativo e instrumental) y de fuentes secundarias (estadísticas nacionales) anteriormente dispersas y que hasta ahora se presentan en forma sistematizada en un solo documento.

En correspondencia con lo ya indicado, es importante subrayar que esta evaluación destaca en tanto proceso de trabajo que ha favorecido el desarrollo de un conjunto de efectos (previstos y no previstos) que avizoran cambios actitudinales de relevancia en el

marco de la gestión pública. Entre los cuales se destaca de manera especial la clarificación en el imaginario institucional del Conapdis y sus colaboradores, del sentido y usos de la evaluación y en particular de cara a la instrumentación de otros procesos conexos ya indicados.

El presente informe de evaluación, con base en las indicaciones contenidas en los TdR (2018: 10-11) y en forma consensuada con el EG, se presenta de la manera siguiente:

1. **Contexto y teoría de la intervención evaluada.**
2. **Diseño y proceso de evaluación.**
3. **Hallazgos.**
4. **Buenas prácticas y oportunidades de mejora.**
5. **Factores claves que inciden en el desempeño del Programa.**

Conclusiones.

Recomendaciones.

En anexo y como parte integrante del mismo, se incorporan los instrumentos utilizados para la recolección de información primaria proveniente de informantes claves.

En la redacción del informe, en la medida que la disponibilidad de tiempo lo ha permitido, se ha procurado un carácter comunicacional como característica relevante. De ahí la utilización de tablas y figuras, ya sea con textos o datos cuantitativos provenientes de registros institucionales y del trabajo de campo.

De parte del EE integrado por el M.Sc. José Luis Álvarez (Cand. a Dr.) y la Master Ana Luisa Guzmán, bajo el liderazgo de la Dra. Arlette Pichardo Muñiz, se garantiza que las argumentaciones están debidamente fundamentadas, las conclusiones son comprobables y las recomendaciones al momento de su formulación cuentan con viabilidad inicial.

De igual modo, se deja constancia de manera expresa de reconocimiento al EG en el cumplimiento de sus funciones como tal y en particular por el clima de respeto e independencia de criterio a lo largo de todo el proceso, elemento clave para el cumplimiento de propósitos de largo alcance en una alianza de naturaleza estratégica. Se subraya, asimismo, la apertura del Conapdis y las relaciones de confianza con los distintos estamentos institucionales (Junta Directiva, personal directivo, jefaturas y asesores regionales y otras unidades de apoyo).

Dra. Arlette Pichardo Muñiz
Coordinadora Evaluación

1. Contexto y teoría de la intervención

En este capítulo inicial, a grandes rasgos, se presenta una breve descripción del contexto (legal, organizativo, marco filosófico-institucional, programático-operativo y sectorial) en que se inscribe el proceso de evaluación, del problema que origina la intervención del Programa Pobreza y Discapacidad en el Eje de Protección y sus implicaciones en términos de la definición de abandono en que se sustenta el quehacer institucional, del programa en mención (antecedentes, objetivos, mecanismos de operación, alternativas residenciales con las correspondientes modalidades de atención, cobertura geográfica y matriz de articulación plan-presupuesto), estrategia de implementación (información, proceso, acciones y supuestos), actores claves y sus principales funciones en la implementación, identificación inicial de la cadena de resultados y análisis de consistencia de la lógica de intervención.

1.1. Descripción del contexto

Al Conapdis le corresponde por mandato legal la rectoría en materia de discapacidad en el país. A partir de su creación, el anterior Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (Cnree) deja de existir¹. De acuerdo con la normativa vigente, la entidad es un órgano de desconcentración máxima y con personalidad jurídica instrumental, adscrita al MTSS².

En el ámbito institucional el Conapdis está normado por un amplio marco de ordenamiento jurídico, surgido desde la propia Constitución Política de la República de Costa Rica, que prohíbe la discriminación, promueve la igualdad y otorga protección especial a las personas con discapacidad (1949: Art. 3 y 51). Su encuadre normativo se

¹ Desde el punto de vista del estatuto jurídico la función de rectoría se eleva de rango al pasar a ser respaldada por una ley de la República, más allá de interpretaciones jurídicas de menor estatuto jurídico.

² Ley 9303, Creación del Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (Conapdis) promulgada el 26 de junio de 2015.

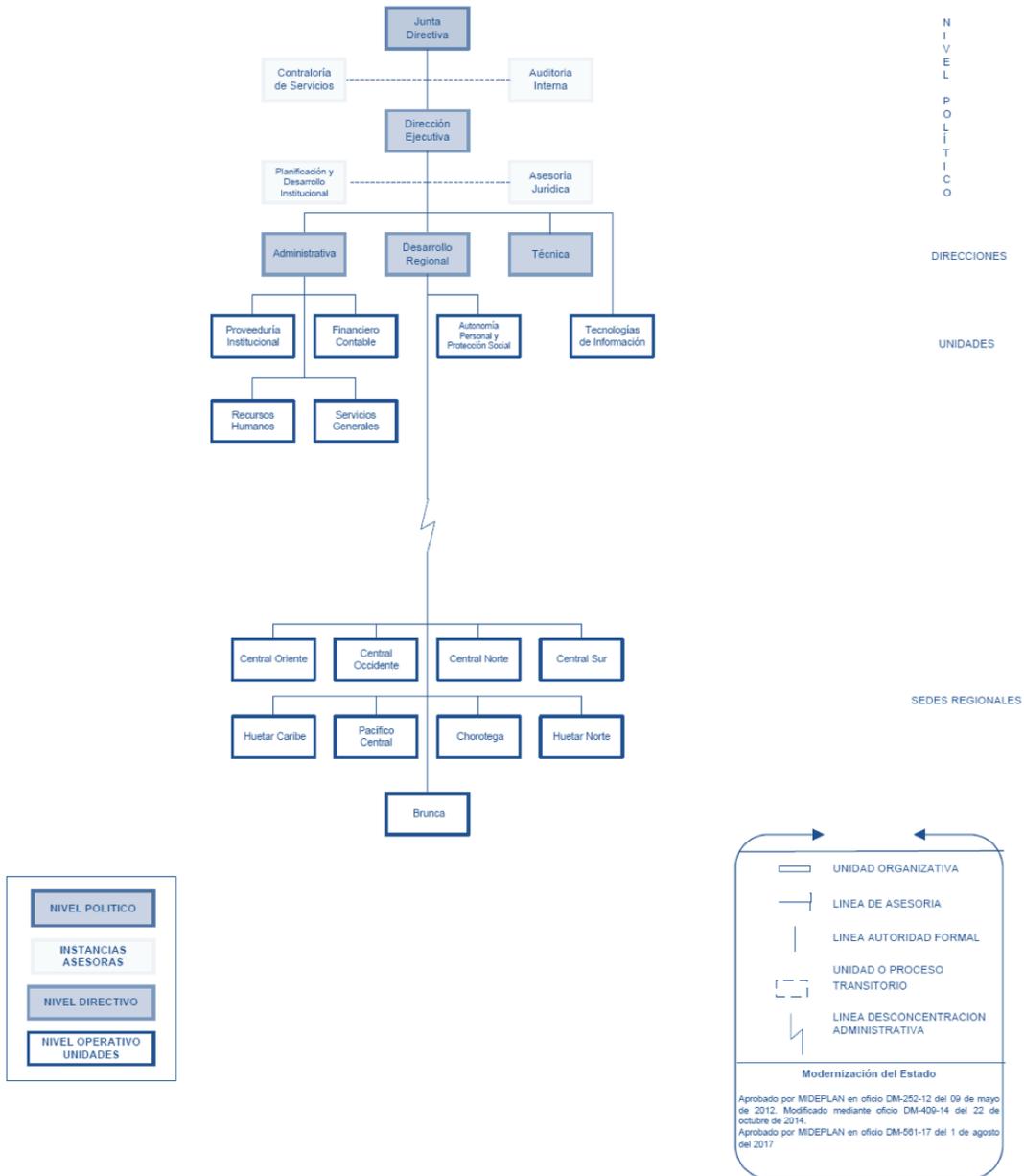
completa con legislación nacional³, decretos del Poder Ejecutivo⁴ y pronunciamientos de la Procuraduría General de la República. Abarcando también instrumentos jurídicos internacionales, de los cuales el país es compromisario, convenciones internacionales en materia de discapacidad con valor supranacional y otros instrumentos procedentes del Sistema de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de Estados Americanos (OEA).

La Junta Directiva es el órgano máximo de nivel político institucional (Ley 9303, 2015: Art. 1 y 4). La estructura administrativa, definida por la vía del reglamento a la ley (Decreto del Poder Ejecutivo 41088-MTSS del 24 de mayo de 2018) aprobada por Mideplan (oficio DM-561-17, del 01 de agosto, 2017), contiene tres (3) direcciones: 1. Dirección Administrativa, 2. Dirección Técnica y 3. Dirección de Desarrollo Regional (Figura 1).

³ En particular, la Ley 7600 “Ley de Igualdad de Oportunidad” publicada en la Gaceta 102 del 29 de mayo de 1996 y la Ley 9379 “Ley para la promoción de la autonomía personal de las personas con discapacidad” publicada en la Gaceta 166, Alcance 153, del 30 de agosto de 2016.

⁴ Destaca la Política Nacional de Discapacidad 2011-2021 (Ponadis). Decreto del Poder Ejecutivo 36524-MP-MBSF-PLAN-S-MTSS-MEP, publicado en la Gaceta del 10 de junio de 2011.

Figura 1. Organigrama de Conapdis



Fuente: Tomado de DECS-UE-IDOE-3-2018: 37.

La Dirección de Desarrollo Regional, es la encargada de hacer operativas las acciones sustantivas a nivel regional (Decreto del Poder Ejecutivo 41088-MTSS, 2018, Art. 59). Bajo su dependencia se encuentran las Sedes Regionales, instancias intermedias ejecutoras técnico-operativas de las políticas y directrices emanadas por el nivel central, para ser aplicadas en el nivel regional y local (Decreto del Poder Ejecutivo 41088-MTSS, 2018, Art. 60). De igual modo, se ubica la Unidad de Autonomía Personal y Protección Social, cuyo objetivo consiste en promover y proteger el derecho a la autonomía y a la vida independiente, gestionando y originando modelos de atención y servicios dirigidos a personas con discapacidad (Decreto del Poder Ejecutivo 41088-MTSS, 2018, Art. 62).

El Plan Operativo Institucional (POI), que contiene el Anteproyecto del Presupuesto para el Ejercicio 2018, indica que (Conapdis, 2017, p. 4):

(...) refleja la programación estratégica institucional y presupuestaria preliminar, tomando como punto de partida los objetivos estratégicos sectoriales e institucionales, acciones, indicadores y metas de los diferentes programas sustantivos que deberán ejecutarse en el corto, mediano y largo plazo, funciones establecidas en la Ley 9303, así como la estimación de los recursos financieros necesarios para obtener los resultados esperados.

Dicho plan señala que se han atendido los lineamientos emitidos por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan), el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República (CGR) (Conapdis, 2017, p. 4). Asimismo, que se cuenta con el aval de la Junta Directiva de la entidad (Conapdis, 2017, p. 6).

Como corresponde a un documento de esa naturaleza, el Plan también incluye el marco filosófico-institucional, contentivo de la misión, la visión y los valores institucionales (Tabla 1).

Tabla 1. Marco filosófico institucional del Conapdis

Misión: El Conapdis es el rector en discapacidad, responsable de promover y fiscalizar el cumplimiento de los derechos humanos de la población con discapacidad, para fomentar su desarrollo inclusivo en todos los ámbitos de la sociedad.	
Visión: Ser una institución innovadora y visionaria, referente en la efectiva promoción y protección de los derechos humanos de la población con discapacidad.	
Valores	
Compromiso:	Es poner a disposición de la población con discapacidad, toda la experiencia y recursos institucionales.
Respeto:	Decisión firme y auténtica de reconocer y aceptar la individualidad y la diversidad de las personas.
Responsabilidad:	Es la obligación de cumplir nuestros compromisos, con diligencia, seriedad y prudencia.
Honestidad:	Determinación para actuar siempre apegado a la probidad y la ética.
Lealtad:	Es actuar con honradez y probidad respecto de los intereses de la población con discapacidad y de la institución.
Trabajo en equipo:	Reconocer el aporte individual y la colaboración mutua, compartiendo ideas y promoviendo un sano y motivante ambiente laboral, para obtener los mejores resultados
Solidaridad:	Sentido de empatía y servicio con las causas e intereses de las personas con discapacidad
Confidencialidad	Manejo responsable y ético, de la información a la que tenemos acceso, como parte de nuestro trabajo

Fuente: Conapdis 2017: 21-23.

El citado plan contiene los propósitos estratégicos, la definición de objetivos estratégicos, la descripción de programas, con el correspondiente desglose financiero (Conapdis, 2017, pp. 4-5 y 21-30) y establece que el quehacer institucional se organiza en torno a dos (2) programas:

- Programa 1. Gerencia Estratégica y
- Programa 2. Promoción, Protección y Cumplimiento de Derechos de las Personas con Discapacidad. Siendo el objetivo general del mismo (Conapdis, 2017, pp. 28-29):

“Brindar servicios de promoción, protección y cumplimiento de derechos de las personas, con discapacidad, para el otorgamiento de beneficios y establecimiento de capacidades por parte de los actores públicos y privados, tendientes a la eliminación de barreras que inhiben el desarrollo humano y el goce de derechos de esta población”.

En el ámbito sectorial, el Programa Pobreza y Discapacidad responde a las prioridades nacionales y objetivos estratégicos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo “Alberto Cañas” 2015-2018, el cual es asertivo al indicar que sobre el tema de los Derechos Humanos, no se puede dejar de mencionar a las personas con discapacidad y al respecto señala (Mideplan, 2014, p. 38):

Los estudios indican que las personas con discapacidad enfrentan enormes restricciones para acceder a la educación y la colocación laboral, lo que limita sus posibilidades de realización personal y los Derechos Humanos a la educación y al trabajo, consagrados en los artículos 78 y 56 de nuestra Constitución Política, respectivamente. No obstante, estos son solamente dos de los ámbitos que evidencian las complejas condiciones que debe enfrentar esta población.

Más aun, al llamado particularmente contundente cuando de Pobreza y Discapacidad se trata (Mideplan, 2014, p. 139):

La pobreza agrava la situación de exclusión y marginación de las personas con discapacidad, ya que estas familias experimentan desventajas económicas y sociales con respecto a las otras familias, porque la condición de discapacidad genera “costos

adicionales" indispensables para lograr un nivel de vida digno; además, requieren más recursos para lograr los mismos resultados que otras personas (OMS, 2010, p. 11)

En concordancia con la preocupación anterior, desde la propuesta estratégica sectorial se espera como resultado que familias en pobreza extrema satisfacen sus necesidades básicas; prioritariamente familias con jefatura femenina y familias con personas con discapacidad (Mideplan, 2014, p. 145).

1.2. Problema central y sus implicaciones

El problema central que origina la intervención del Programa Pobreza y Discapacidad en el Eje de Protección, objeto de la presente evaluación, es posible derivarlo a partir del Documento Descripción del Objeto de Evaluación (DESCS-UE-IDOE-3-2018, p. 12) y de información corroborada en entrevista realizada con la Coordinadora de la Unidad de Autonomía Personal y Protección Social de la Dirección de Desarrollo Regional y presentación de sustento proporcionada para tal fin, en los términos siguientes: personas con discapacidad en pobreza y vulnerabilidad social en abandono familiar (Conapdis, 2018b, p. 4).

1.3. Descripción del Programa Pobreza y Discapacidad

El antecedente inmediato o "paraguas" institucional que cobija al Programa Pobreza y Discapacidad financiado con fondos públicos provenientes de Fodesaf y en ejecución desde 2006, es el Programa Servicios de Convivencias Familiares (PSCF), de 1999, inicialmente estructurado como el Proyecto "Servicios Sustitativos de Cuido Familiar para Personas Adultas con Discapacidad en Situación de Abandono y/o Riesgo Social provenientes del Patronato Nacional de la Infancia" (PANI) y ejecutado por medio de un proceso de articulación interinstitucional promovido desde la Casa Presidencial (Decreto del Poder Ejecutivo 27006-MP, 1998, Art. 1).

La instrumentación del proyecto supracitado, con base en su mandato legal, se ejercía mediante una comisión animada desde la Presidencia de la República, operando como un mecanismo de articulación interinstitucional, conformado por: Caja Costarricense de Seguridad Social (CCSS), Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Patronato Nacional de la Infancia (PANI), Junta de Protección Social (JPS), el anterior Cnree y un representante de las organizaciones de personas con discapacidad. (Conapdis, S/fecha, p. 5).

El PSCF surge con el propósito de gestionar a nivel nacional alternativas de protección y de atención residencial y/o domiciliar para personas con discapacidad entre los 18 y 64 años, sin apoyo familiar o comunal, partiendo de sus necesidades particulares y las condiciones que propicia el entorno, con el fin de garantizar servicios accesibles, de calidad, oportunidad y seguridad. Con la compra de terreno y mobiliario por parte de la JPS y el apoyo económico del IMAS se instalan hogares grupales en Naranjo, Turrialba, Tibás y Pérez Zeledón (Conapdis, S/fecha).

Mientras que, el Programa Pobreza y Discapacidad, como su nombre lo indica, se trata de un programa focalizado, con el objetivo fundamental de incrementar las oportunidades de acceso a servicios y apoyos diversos a personas con discapacidad en situación de pobreza o vulnerabilidad social y en estado de abandono familiar, por medio de una transferencia monetaria, con el fin último de contribuir a mejorar su calidad de vida (Conapdis, 2018b, p. 12).

Entendida la calidad de vida en términos de condiciones de vida deseadas por una persona en relación con 8 (ocho) necesidades fundamentales, que representan el núcleo de las dimensiones de la vida de cada una: bienestar emocional, relaciones interpersonales, bienestar material, desarrollo personal, bienestar físico, autodeterminación, inclusión social y derechos. (Schalock, 1996).

En ese sentido, es importante tener presente las definiciones institucionales de los principales conceptos referenciados (Tabla 2).

Tabla 2. Definiciones de los principales conceptos referenciados en el Programa Pobreza y Discapacidad

Conceptos	Definiciones
Estado de abandono familiar	Es una condición que enfrentan las personas con discapacidad en las que sus necesidades no son atendidas temporal o permanentemente; así como, la falta de respuesta persistente de respuesta a las señales, expresiones emocionales y conductas procuradoras de proximidad e interacciones iniciadas por la persona y la falta de iniciativa de interacción de contacto, por parte de la familia de origen.
Personas con Discapacidad	Incluye aquellas (personas) que tengan deficiencias físicas, psicosociales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras actitudinales y físicas, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás personas.
Situación de pobreza	Fenómeno social de índole coyuntural, estructural, multifacético y heterogéneo, que afecta a las personas, caracterizándose por condiciones de vivienda no dignas, bajos niveles educativos, desempleo, factores de riesgo social y ambiental, poca o nula participación e inclusión social y recursos económicos insuficientes para la satisfacción de las necesidades básicas y en el supuesto de personas con deficiencias, las derivadas de la situación de discapacidad. Lo que limita o impide el ejercicio pleno de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, siendo esto contrario a la dignidad humana.
Transferencia monetaria	Apoyo económico otorgado a personas con discapacidad usuarias de los programas Pobreza y Discapacidad y Promoción de la Autonomía Personal de las Personas con Discapacidad, con la finalidad de contribuir total o parcialmente a la satisfacción de las necesidades básicas y las derivadas de la discapacidad. Esta asistencia se dirige a personas con discapacidad en situación de pobreza, pobreza extrema, vulnerabilidad social y abandono comprobado.
Vulnerabilidad Social	“Situación de una persona que se haya en estado de desamparo debido a la insatisfacción de las necesidades básicas, materiales, jurídicas, afectivas, médicas o educativas, entre otras, como consecuencia del ejercicio abusivo, insuficiente o negligente de parte de sus familiares, redes de apoyo n o consanguíneas o del Estado. Lo anterior limita o impide a la persona el ejercicio pleno de todos sus derechos y libertades fundamentales”.

Fuente: Elaborado con base en Ley 9397 y Conapdis, 2018a.

Para el cumplimiento de los propósitos buscados el accionar del Programa se organiza en torno a dos ejes (Conapdis, 2018b, p. 4):

- a. *Eje de Protección*, su acción se dirige a personas con discapacidad entre 18 y 64 años de edad en condición de pobreza y situación de abandono comprobado y/o riesgo social, que requieren apoyo económico para la sobrevivencia mediante la satisfacción de necesidades básicas (alimentación, vestido, higiene, transporte, protección y vigilancia, cuidados médicos, entre otras necesidades vitales); y
- b. *Eje de Promoción*, orientado a personas con discapacidad en situación de pobreza que presentan necesidades insatisfechas derivadas de la discapacidad (productos, servicios y bienes vitales de uso individual).

Las Alternativas Residenciales se refieren a las diferentes modalidades en el ámbito comunitario y de carácter familiar, que el Conapdis a través de sus programas provee a la población con discapacidad (Conapdis, 2018a). Al momento de la evaluación las modalidades vigentes y consideradas para tales efectos son las siguientes (DESCS-UE-IDOE-3-2018, pp. 8-9):

- a. Hogar Multifamiliar: Modalidad residencial que se clasifica de acuerdo a las características de las personas que la integran, a saber:
 - Hogar multifamiliar parental: conformado por un núcleo familiar donde ambos (padre y madre) o hijos/as cuentan con discapacidad. Se incluyen, además, aquellos núcleos conformados únicamente por el padre o la madre y sus hijos/as.
 - Hogar multifamiliar filial: compuesto por grupos familiares donde hermanos/as con discapacidad convivan de manera independiente.
 - Hogar multifamiliar de pares: compuesto por personas con discapacidad con una relación de amistad.
- b. Familia Solidaria: Modalidad residencial basada en un sistema familiar o por afinidad que proporciona un ambiente de convivencia familiar, atención a las necesidades básicas y facilita el

desarrollo integral de la persona con discapacidad. Este sistema familiar podrá ser por relaciones de afinidad consanguinidad de tercer grado en adelante pero nunca menor.

- c. Hogar Unipersonal: Modalidad residencial constituida por una sola persona con discapacidad que desee y que por su capacidad funcional pueda vivir de manera independiente.
- d. Hogar de Convivencia en Pareja: Modalidad residencial compuesta por dos personas que califiquen como población meta del Programa Pobreza y Discapacidad, Eje de Protección y que deseen conformarse como pareja.
- e. Residencias Privadas: Modalidad residencial administrada por personas físicas externas al Conapdis, que brindan un lugar de convivencia familiar a nivel comunitario a un máximo de 12 (doce) personas con discapacidad en situación de abandono comprobado, en un ambiente acogedor, en el que se potencializan sus habilidades personales y se brindan los apoyos para el ejercicio pleno de sus derechos, a través del afecto, la integración y la participación.
- f. Hogar Grupal: Modalidad residencial administrada por una organización no gubernamental de o para personas con discapacidad o de familiares de personas con discapacidad, que brindan un lugar de convivencia familiar a nivel comunitario a un máximo de 12 (doce) personas con discapacidad en situación de abandono, en un ambiente acogedor, en el que se potencializan sus habilidades personales y se brindan los apoyos para el ejercicio pleno de sus derechos, a través del afecto, la integración y la participación.

La cobertura geográfica del programa es nacional y su ejecución corresponde a la Dirección de Desarrollo Regional, por medio de las 9 (nueve) sedes regionales del Conapdis, organizadas con base en una demarcación geográfica propia de la entidad a partir de cantones y una oficina que actúa como especie de punto focal (Tabla 3).

Tabla 3. Cobertura geográfica del Programa

Sedes regionales	Cobertura geográfica
1. Central Norte , con oficinas en Heredia, en la sede central.	De la provincia de San José: Central ⁵ , Moravia y Tibás. De la provincia de Heredia: Heredia, Barva, Santo Domingo, Santa Bárbara, San Rafael, San Isidro, Belén, Flores, San Pablo y Sarapiquí (únicamente el distrito La Virgen).
2. Central Sur , igualmente con oficinas en la sede central en Heredia.	De la provincia de San José: Montes de Oca, Goicochea, Vásquez de Coronado, Escazú, Desamparados, Puriscal, Aserri, Mora, Tarrazú, Santa Ana, Alajuelita, Acosta, Dota, Curridabat, León Cortés y Turrubares. De la provincia de Cartago: La Unión.
3. Occidente , en Naranjo.	De la provincia de Alajuela: Central (excepto el distrito de Sarapiquí), San Ramón (excepto el distrito de Peñas Blancas), Grecia (excepto el distrito de Río Cuarto), Atenas, Naranjo, Palmares, Poas y Alfaro Ruiz.
4. Oriente , en Turrialba.	De la provincia de Cartago: Cartago, Paraíso, Jiménez, Turrialba, Alvarado, Oreamuno, El Guarco y La Unión.
5. Pacífico Central , en Puntarenas.	De la provincia de Puntarenas: Puntarenas, Esparza, Montes de Oro, Aguirre, Parrita y Garabito. De la provincia de Alajuela: San Mateo y Orotina.
6. Brunca , en Pérez Zeledón.	De la provincia de San José: Pérez Zeledón. De la provincia de Puntarenas: Buenos Aires, Osa, Coto Brus, Golfito y Corredores.
7. Huetar Norte en San Carlos	De la provincia de Alajuela: Alajuela, Sarapiquí (excepto los distritos La Virgen y Puerto Viejo), Grecia (cantón Río Cuarto), San Ramón (cantón Peñas Blancas), San Carlos, Los Chiles, Guatuso y Upala.
8. Huetar Caribe , en Limón.	De la provincia de Limón: Limón, Siquirres, Talamanca, Matina, Pococí, Guácimo. De la provincia de Heredia: Distrito de Puerto Viejo.
9. Chorotega , en Santa Cruz.	De la provincia de Guanacaste: Liberia, Nicoya, Santa Cruz, Bagaces, Carrillo, Cañas, Abangares, Tilarán, Nandayure, La Cruz y Hojancha.

Fuente: Base de Datos del Directorio Sedes Regionales Conapdis, S/fecha.

⁵ Se refiere al cuadrante central del cantón de San José que agrupa los distritos Hospital, Merced, Carmen y Catedral.

En la matriz de articulación Plan-Presupuesto Conapdis 2018 la información sobre producto final (bienes y servicios), indicadores y metas aparece consolidada para el conjunto del Programa Pobreza y Discapacidad, es decir, para los dos ejes (Protección y Promoción)⁶ (Tabla 4).

Tabla 4. Matriz de articulación Plan-Presupuesto

Producto final (bienes y servicios)	Descripción	Cantidad	Indicadores de producto final	Línea Base	Metas del indicador	Fuente de financiamiento
Servicios para la protección de derechos de las personas con discapacidad.	Transferencias económicas a personas en situación de pobreza y/o abandono para necesidades básicas y derivadas de la discapacidad	2600	Porcentaje anual de servicios para la protección de derechos	2600	100%	Fodesaf Ley 8783

Fuente: Conapdis (2018: 58)

1.4. Estrategia de Implementación

La estrategia de implementación del Programa, según presentación suministrada por Conapdis, parte de la documentación para trámite de ingreso (Anexo).

En ese sentido, la información a presentar por parte de la población meta se refiere a datos de identificación familiar e incluye (Conapdis, 2018b, p. 10):

- a. Copia de cédula de identificación y
- b. Dictamen médico de discapacidad.

⁶ Se consultó al Encargado de la Unidad de Planificación sobre la posibilidad de tener acceso a las metas desagregadas para el Eje Protección. Sin embargo, por el momento para efectos del Plan-Presupuesto solamente se considera la información sobre metas en forma consolidada para el conjunto del Programa.

Las principales líneas de acción del Programa son (Conapdis, 2018b, p. 13):

- a. Referencia social,
- b. Recepción,
- c. Clasificación,
- d. Valoración Social y
- e. Resolución Administrativa.

La resolución administrativa puede implicar tres (3) posibilidades o cursos de acción (Conapdis, 2018b, p. 14):

- a. Ingreso,
- b. No ingreso y
- c. No califica entrada al Programa.

Una vez que el proceso está en curso de acción supone tres (3) posibilidades (Conapdis, 2018b, p. 14):

- a. Modificación,
- b. Suspensión (temporal o definitiva) y
- c. Egreso.

Siendo ésta última la más difícil, pues generalmente solo ocurre en caso de fallecimiento o deserción.

Por otro lado, un conjunto de recomendaciones forma parte del proceso de referencia social (Conapdis, 2018b, pp. 15-16). En el plano normativo la implementación del Programa se orienta por una agenda de directrices para el otorgamiento de subsidios, ampliada con aspectos recogidos en adendas. Mediante acuerdo JD-70-2018 del 9 de agosto de 2018, se aprueba el Reglamento para la ejecución de transferencias monetarias a

personas discapacidad destinatarias de los recursos de los Programas Pobreza y Discapacidad y Promoción de la Autonomía Personal. En dicho reglamento se establecen disposiciones generales sobre dichas transferencias, el destino de la inversión, el otorgamiento, la impugnación, la suspensión, responsabilidades y sanciones y disposiciones finales.

Los supuestos respecto a cómo el Conapdis aspira generar los resultados deseados en la población objetivo, parten de la identificación de las necesidades derivadas de la discapacidad en diversos ámbitos en procura de orientarse a buscar la convergencia con los apoyos requeridos para contrarrestar tales necesidades (Conapdis, 2018b, p. 16).

Tales supuestos se apalancan en el concepto autonomía personal y el grado en que ésta puede ejercerse en la vida diaria a partir de: a. actividades básicas y b. actividades instrumentales (Conapdis, 2018: lámina 2018). La convergencia entre la identificación de las necesidades derivadas de la discapacidad según actividades básicas e instrumentales pasa por tipos y características de apoyos requeridos: a. intermitentes, b. limitados, c. extensos y/o d. generalizados (Conapdis, 2018b, p. 19).

1.5. Actores claves en la implementación del Programa

Los actores claves y sus principales funciones en la implementación del programa, de acuerdo con el documento Diseño Estudio Evaluativo (DECS-UE-IDE-3-2018), es posible agruparlos en cuatro (4) ámbitos de acción (Tabla 5).

Tabla 5. Ámbitos de acción en la implementación del Programa: actores claves, responsables y funciones.

Actores Clave	Responsables	Funciones
1. Autoridades políticas.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Dirección General Desaf. ➤ Viceministro Área Social MTSS 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Toma de decisiones clave ➤ Rendición de cuentas
2. Conapdis.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Junta Directiva ➤ Dirección Ejecutiva ➤ Directora Dirección Regional ➤ Coordinadora Unidad de Autonomía Personal y Protección Social ➤ Jefaturas y Asesores Regionales 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Decisiones correctivas, preventivas y de mejora del servicio. ➤ Seguimiento y aseguramiento de la ejecución del programa y su gestión. ➤ Coordinación y articulación actores y acciones (a nivel nacional y regional). ➤ Desarrollo capacidades institucionales interna. ➤ Elaboración metodologías, directrices, manuales y otras medidas.
3. Participantes en la implementación.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Personal de apoyo administrativo. ➤ Operadores de servicios y personas de apoyo en el cuidado. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mejora en la calidad de los servicios ➤ Apoyo en la implementación de acciones para la prestación de los servicios (capacitación, seguimiento, alerta ante situaciones específicas y otras).
4. Población destinataria	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Personas con discapacidad y familiares cercanos y de apoyo. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Conocimiento efectos de la intervención, dado que reciben los bienes y servicios. ➤ Exigencia de sus derechos.

Fuente: Documento DECS-UE-IDE-3-2018: 20 (actualizado).

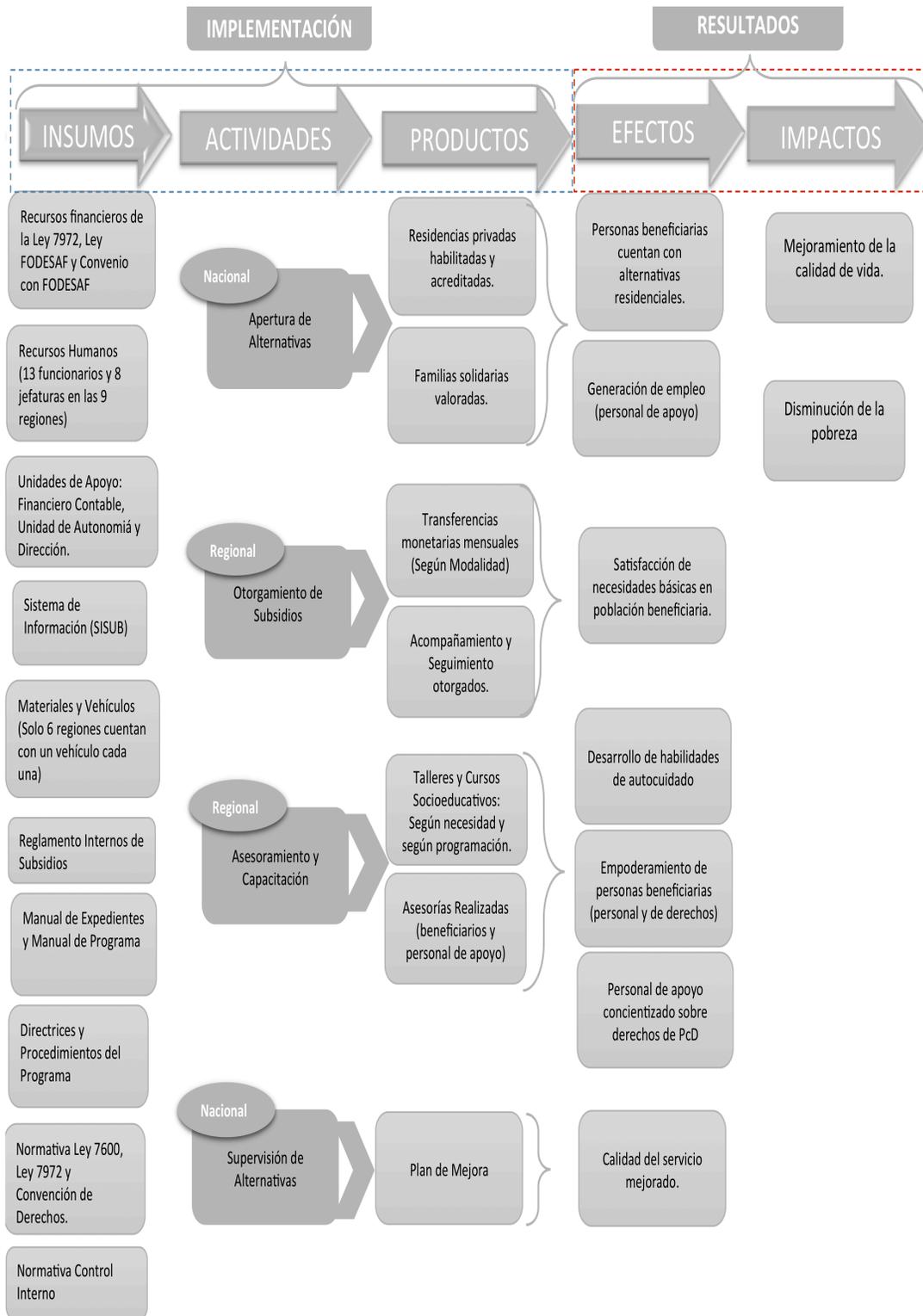
1.6. Cadena de resultados

La cadena de resultados, como se opta desde Mideplan, consiste en un medio para representar el orden o lógica secuencial que subyace en la teoría de la intervención, es decir, la definición sistemática y sintética de cómo se transforman los insumos y actividades en determinados productos, y en cómo estos interactúan en la realidad para

generar resultados (efectos e impactos) (Iválua, 2009a; y Fundación W. K. Kellogg, 1998). (Mideplan, 2017a, p. 7).

De acuerdo con el documento Descripción del Objeto de Evaluación (DECS-UE-IDOE-3-2018), un diagrama inicial de la cadena de resultados del Programa Pobreza y Discapacidad incluye un conjunto de eslabones o relaciones establecidas a nivel de implementación (insumos, actividades y productos) y de resultados (efectos e impactos). Cabe mencionar que este proceso fue identificado previo al inicio de la evaluación y durante el desarrollo de la misma aun no se observaba en forma explicita como parte de la estrategia de implementación (Figura 2).

Figura 2. Cadena de resultados



Fuente: Tomado de DECS-UE-IDOE-3-2018, p. 33.

1.7. Análisis de consistencia de la lógica de intervención

El análisis de consistencia de la lógica de intervención implica consonancia con la orientación actual de la teoría de los programas de protección social (Pichardo, 2018). Esto es, entrega de bienes (transferencia monetaria) y servicios (apoyo y acompañamiento), condicionada al cumplimiento de los requisitos de pobreza y discapacidad, a fin de contribuir a la satisfacción de necesidades (básicas y derivadas de la discapacidad) con miras a propiciar mejoras en la calidad de vida y, en última instancia, incidir en la disminución de la pobreza favoreciendo la inclusión social desde un enfoque de derechos humanos (Figura 3).

Figura 3. Lógica general de intervención del Programa Pobreza y Discapacidad



Fuente: Elaborado con base en experiencias previas.

Resumiendo, en este contexto general se inscribe la teoría de la intervención, cuyas coordenadas básicas constituyen punto de referencia para el diseño y proceso de evaluación tal como se plantea en el capítulo siguiente.



Fuente: Foto mural Cinpe-UNA.

En sinergia llegamos más lejos...

2. Diseño y proceso de evaluación

En este capítulo se incluyen los aspectos fundamentales del diseño y proceso de evaluación, a saber: objetivos, criterios, preguntas de evaluación y estrategia para su cumplimiento, matriz de evaluación (fuentes de información, técnicas e instrumentos), principales limitaciones y desafíos de la metodología utilizada y sus implicaciones para el logro de los objetivos de la evaluación.

En lo fundamental, tanto el diseño como el proceso de evaluación se basan en los lineamientos metodológicos de Pichardo Muñiz (1997, actualizaciones posteriores y en proceso), en la aplicación del Modelo de Evaluaciones Colaborativas (MEC) (Rodríguez-Campos, 2008), en las orientaciones de Mideplan (2017a y 2017b) y en la adopción de los estándares de evaluación promovidos por la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización en América Latina y el Caribe (ReLAC) (Rodríguez, Rodríguez, Martinici, Guzmán, Klier y Soberón, 2106).

Cabe destacar que durante todo el proceso de ejecución de la evaluación el Plan de Trabajo fue revisado y ajustado. En particular, en respuesta a situaciones institucionales y de otra naturaleza (previstas y no previstas) que se presentaron a lo largo de la misma, de tal manera que en función del tiempo previsto fuera posible garantizar un proceso de la más alta calidad, en el marco de relaciones armoniosas y de respeto entre las distintas partes involucradas.

Asimismo, con base en lo indicado en la oferta técnica, se agregó una Fase Preliminar para dar inicio al proceso de evaluación con la planificación y realización de un conjunto de reuniones iniciales con el personal directivo del Conapdis, con el propósito de conocer y consensuar las expectativas frente a dicho proceso, discutir y acordar aspectos de interés estratégicos para los fines del mismo (Cinpe-UNA, 2018a, pp. 3-4).

2.1. Objetivos, criterios, preguntas de evaluación y estrategia para su cumplimiento

Los objetivos de la evaluación, en correspondencia con los criterios y preguntas de evaluación y la estrategia formulada y puesta en práctica para el cumplimiento de los mismos se presentan seguidamente (Tabla 6).

Tabla 6. Objetivos, criterios, preguntas orientadoras y estrategia para su cumplimiento

Objetivos	Criterios	Preguntas orientadoras ⁷
a. Valorar la <u>gestión de las alternativas residenciales</u> que oferta el Eje Protección del Programa y Discapacidad con respecto a las necesidades de la población destinataria, en función de los criterios de pertinencia, calidad del servicio y sostenibilidad (TdR, 2018: 1).	1. Pertinencia: congruencia con necesidades de la población meta, objetivos institucionales, políticas del país, cambios en el entorno (Mideplan, 2017a, p. 34).	a1.1 ¿Se encuentran identificadas las necesidades de la población meta? a1.2 ¿De qué manera los bienes y servicios brindados son coherentes con las necesidades de la población meta?
	2. Calidad del servicio: cumplir con requisitos (Pichardo, 1997, p. 86). En este caso excelencia en la prestación del servicio de acuerdo con las características de la población meta.	a2.1 ¿En qué medida los servicios brindados por las alternativas residenciales cumplen con requisitos de calidad? (oportunidad, accesibilidad, atención y satisfacción de necesidades vs. utilidad de los servicios).
	3. Sostenibilidad: perdurabilidad cambios positivos alcanzados por la intervención (Mideplan, 2017a, p. 34).	a3.1 Los recursos (financieros, humanos y materiales permanentes y/o temporales) con los que cuenta el Eje de Protección para brindar los servicios de alternativas residenciales ¿resultan adecuados y suficientes para atender la demanda recibida, a mediano y largo plazo? a3.2 ¿Cuáles factores, tanto internos como externos podrían fomentar y amenazar la sostenibilidad del Eje Protección?

⁷ Tomado del documento DECS-UE-IDE-3-2018, pp. 11-12.

Estrategia para su cumplimiento:

Para el cumplimiento del objetivo a. se diseñó, se puso en práctica y se evaluó de manera permanente una estrategia de acercamiento directo con el personal técnico-directivo del Conapdis (Dirección Ejecutiva, Directora Desarrollo Regional, Coordinadora Autonomía Personal y Protección Social) fundamentalmente, con el propósito de:

- Acceso directo y oportuno a registros de información y documentación institucional de Conapdis.
- Acceso amplio y oportuno con jefaturas y asesores regionales e informantes claves de otras instancias institucionales para los fines de la presente evaluación.

Nota aclaratoria: En la Oferta Técnica y Económica (Cinpe-UNA, 2018: 3-4), se estableció una fase previa (inserción-inmersión) de acercamiento y sensibilización con personal técnico-directivo. Asimismo, se solicitó una audiencia a la Junta Directiva y se llevó a cabo una entrevista colectiva con la Presidenta y dos personas integrantes de dicha instancia.

b. Valorar la percepción de la población destinataria en relación con el servicio recibido en las alternativas residenciales (TdR, 2018, p. 1).

2. Calidad del servicio

b2.1 ¿Cuál es la percepción de las personas usuarias de las alternativas residenciales sobre la calidad de los servicios recibidos (con énfasis en residencias privadas y hogares solidarios)?⁸

Estrategia para su cumplimiento:

Para el cumplimiento del objetivo b. se diseñó, puso en práctica y evaluó una estrategia de visitas *in situ* a las sedes regionales, según la demarcación geográfica del Conapdis, con el propósito de:

- Recopilación información primaria en terreno proveniente de actores previamente de actores claves (responsables de la ejecución por parte del Conapdis, socios en la implementación y personas destinatarias).

Nota aclaratoria: En la Oferta Técnica y Económica (Cinpe-UNA, 2018: 4), se indicó al Conapdis como instancia responsable de garantizar la coordinación de las visitas en el territorio. Así como que el EG podría ser parte de las visitas como observadores del proceso.

⁸ El primer énfasis, se delimitó dado que las residencias privadas han sido objeto de cuestionamiento por parte de distintos actores, en palabras de una persona entrevista están en el “ojo” del huracán y captan aproximadamente un tercio del total de la población usuaria de los servicios de las alternativas residenciales. El segundo, por la mención en el primer encuentro con la Directora Ejecutiva del interés institucional de tomar esta modalidad como destino preferencial en la ubicación de personas destinatarias, que reúnen un aproximado de una quinta parte de dicha población.

<p>c. Identificar <u>buenas prácticas</u> implementadas por las alternativas residenciales y <u>oportunidades de mejora</u> observadas durante la evaluación (TdR, 2018, p. 1).</p>	<p>2. Calidad del servicio</p>	<p>c2.1 ¿Existen <u>innovaciones</u> para encontrar soluciones a problemas derivados de la operatividad del Programa que puedan ser consideradas como buenas prácticas?</p>
	<p>3. Sostenibilidad</p>	<p>c2.2 ¿Cuáles <u>oportunidades de mejora</u> observadas durante la evaluación (replicables a escala) pueden ser tomadas en consideración como recomendaciones a partir del criterio de viabilidad inicial?</p>
<p>Estrategia para su cumplimiento: Para el cumplimiento del objetivo c. Se diseñó, puso en práctica y evaluó una estrategia de triangulación de la información recabada (según fuentes) para el cumplimiento de los objetivos a. y b. con el propósito de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Valoración replicabilidad a escala de las buenas prácticas identificadas. ▪ Valoración viabilidad inicial de las posibles oportunidades de mejora. <p><u>Nota aclaratoria:</u> Durante el proceso de evaluación se valoró y llevó a cabo diversas actividades de consultas y validación que consideraron pertinentes.</p>		
<p>d. Elaborar <u>conclusiones y recomendaciones</u> basadas en el análisis realizado que conlleven a una mejora en el Eje de Protección (TdR, 2018, p. 1).</p>	<p>1. Pertinencia</p>	<p>d1.1 ¿De qué manera el Programa Pobreza y Discapacidad en el Eje Protección Discapacidad por medio de las alternativas residenciales resulta pertinente a las necesidades de la población meta?</p>
	<p>2. Calidad del servicio</p>	<p>d2.1 ¿Cuáles son las valoraciones en general de la calidad de los servicios ofrecidos por las alternativas residenciales?</p>
	<p>3. Sostenibilidad</p>	<p>d3.1 ¿Hasta qué punto el Programa Pobreza y Discapacidad en el Eje de Protección en lo que respecta a las alternativas residenciales está generando mecanismos para asegurar su sostenibilidad y la de resultados?</p>

Estrategia para su cumplimiento:

Para el cumplimiento del objetivo d. se tomó como base todas las estrategias indicadas en los objetivos anteriores.

Fuente: Elaborado a partir del Plan de Trabajo y sus actualizaciones.

Con el fin de propiciar condiciones para la ejecución del proceso de evaluación y posterior uso de los resultados de la misma, como parte del Plan de Trabajo y a lo largo de todo el proceso, se hizo uso de una estrategia transversal de vinculación/negociación, tanto en forma presencial como por medios electrónicos, fundamentada en dos pilares centrales, confluyentes entre sí con la mediación de la coordinación y comunicación.

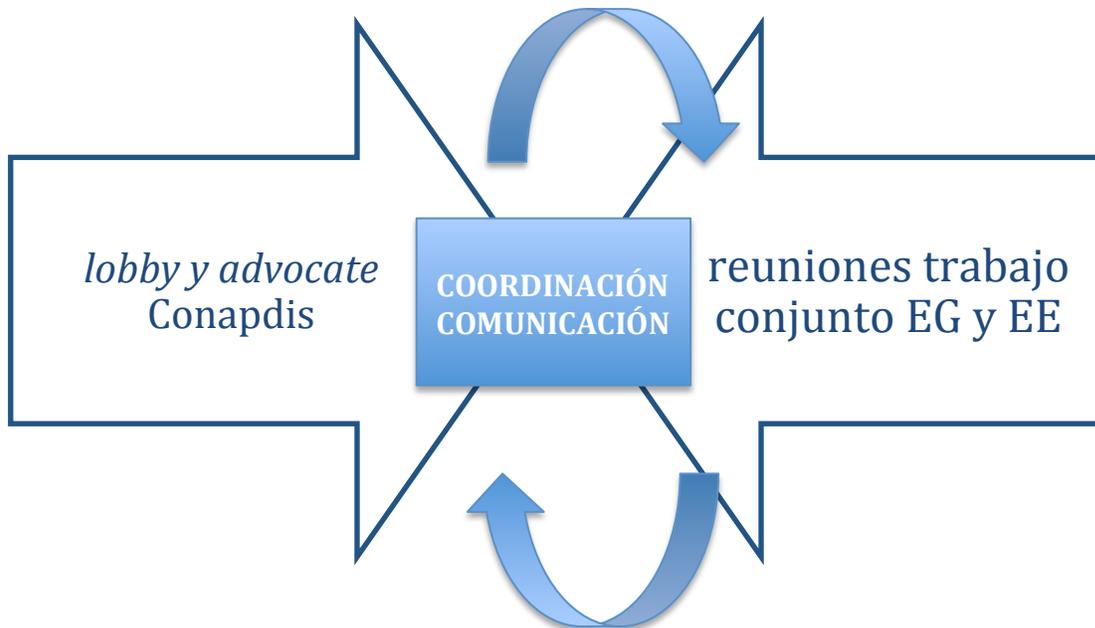
Para tales propósitos, se animó un proceso de *lobby* y *advocate*. El término *lobby* es de origen inglés, en castellano significa “sala”, “vestíbulo”, o “antesala”. Se refiere a un grupo de personas físicas o jurídicas, dotadas de influencias, y que pueden presionar en asuntos políticos y legislativos con el objetivo de que las decisiones coincidan con sus intereses (<https://www.significados.com/lobby/>). Mientras que el *advocate* denota la búsqueda de apoyar públicamente o sugerir una idea, desarrollo o forma de hacer algo (<https://dictionary.cambridge.org/es/diccionario/ingles/advocate>).

En el sentido, las principales tareas realizadas fueron (Figura 4):

- a. *Lobby* y *advocate* instancias técnicas directivas Conapdis
 - Dirección Ejecutiva
 - Dirección Desarrollo Regional
 - Coordinación Autonomía Personal y Protección Social
 - Jefaturas y Asesores Regionales
 - Junta Directiva

- b. Reuniones de trabajo conjunto y de presentación de avances intermedios
- EG
 - EE

Figura 4. Estrategia de implementación de la evaluación



Fuente: Elaborado con base en el Plan de Trabajo de la Evaluación

En ese marco, se llevaron a cabo un conjunto de actividades de involucramiento de los distintos actores institucionales en el proceso de evaluación. En las mismas se explicaban de previo los objetivos y alcances de la evaluación, así como la naturaleza de la misma y su diferenciación con procesos con fines de auditoría, control y fiscalización. Además, se prepararon ayudas visuales en apoyo a las mismas (Tabla 7).

Tabla 7. Actividades de involucramiento de los distintos actores institucionales en el proceso de evaluación, según propósito y participantes.

Actividades	Propósito principal	Participantes
1. Encuentro autoridades técnico-directivas Conapdis/EG/EE: <u>1 de octubre 2018.</u>	➤ Validar de primera mano con las autoridades jerárquicas del Conapdis, las expectativas del proceso de evaluación y consensuar mecanismos de trabajo, de cara al cumplimiento del mandato (objeto contractual) en los tiempos establecidos (plazo de entrega)	➤ Directora Ejecutiva Conapdis ➤ Contralor ➤ Encargado Unidad Financiera Contable ➤ Coordinadora Unidad Autonomía Personal y Protección Social ➤ EG ➤ EE
2. Encuentros Jefaturas Regionales/EE: <u>8 al 11 de octubre 2018.</u>	➤ Validar de primera mano con las jefaturas regionales del Conapdis, los aprestos para las visitas in situ a las regiones (reunión con jefaturas y asesores regionales, visitas domiciliarias, entrevistas con operadores de servicios y personas responsables, personas destinatarias y otros actores locales de interés.	➤ EE ➤ Directora Dirección Regional ➤ Jefaturas Regionales
3. Presentación ante la Junta Directiva de Conapdis: <u>8 de noviembre 2018.</u>	➤ Socializar los propósitos y alcances de la evaluación, con el fin de contribuir a la creación de condiciones institucionales para los usos de los resultados de la evaluación.	➤ Director General Desaf ➤ Jefa Unidad Evaluación Desaf ➤ Coordinadora Evaluación
4. Taller Socialización de Hallazgos: <u>23 de noviembre 2018.</u>	➤ Propiciar un proceso de diálogo con la participación de los principales actores involucrados en la evaluación (EG-Conapdis-EE), a partir de la socialización de hallazgos preliminares y compromisos iniciales de cara a la validación de las principales conclusiones y recomendaciones claves.	➤ Directora Ejecutiva Conapdis ➤ Directora Dirección Regional ➤ Coordinadora Unidad Autonomía Personal y Protección Social ➤ EG ➤ EE ➤ Director Desaf ➤ Director Cinpe-UNA

Fuente: Elaborado con base en la bitácora de la evaluación.

2.2. Matriz de evaluación (fuentes de información, técnicas e instrumentos)

En la presente evaluación, como es usual en procesos de naturaleza similar, se recurrió al acopio, sistematización y procesamiento de información proveniente de fuentes secundarias y primarias.

Las principales técnicas de investigación social utilizadas fueron las siguientes:

- a. Revisión documental: valorando el origen y fidelidad de las fuentes originales, con base en criterios de autenticidad, credibilidad y representatividad.
- b. Entrevistas: realizadas en forma directa, procurando un ambiente apropiado y estableciendo de previo una relación de empatía (confianza) con las personas a entrevistar. Cabe destacar que en las entrevistas con las personas destinatarias se tomaron en cuenta sus características; y, en la medida de lo posible, se recurrió a métodos alternativos y aumentativos de comunicación.
- c. Observación: presencial y participativa en las sedes regionales y en las alternativas residenciales.

Para efectos de la recopilación de información procedente de las personas usuarias de los servicios y a cargo de la prestación directa de los mismos, se convino en la utilización de un diseño de evaluación que recurre de manera preferente a la naturaleza cualitativa como predominante en los datos a obtener, aplicando una muestra no probabilística a conveniencia y apelando al procesamiento de información cuantitativa (DECS-UE-IDE-3-2018, p. 8).

Las fuentes de información utilizadas a partir de cada uno de los objetivos considerados, con las respectivas técnicas e instrumentos, forman parte de la matriz de evaluación que se detalla a continuación (Tabla 8).

**Tabla 8. Matriz de evaluación
(fuentes de información, técnicas utilizadas/cantidad aplicada/instrumentos)**

Fuentes de información	Técnicas utilizadas/ cantidad aplicada	Instrumentos
1. Registros de información de la población destinataria de las alternativas residenciales.	➤ Entrevistas a expertos en Estadística, con amplia experiencia en formulación de muestras. 2	➤ Criterio experto para el aseguramiento de la calidad de la información disponible en los registros institucionales.
	➤ Entrevistas a responsables directos del manejo de información de la población destinataria de las alternativas residenciales en Conapdis y en Fodesaf. 2	➤ Guía de preguntas.
2. Documentación marco jurídico- institucional Conapdis.	➤ Revisión documental. Ver referencias.	➤ Guión con criterios de revisión bibliográfica.
3. Información estadística población con discapacidad.	➤ Tabulaciones especiales ➤ Sistema de Información Geográfica (SIG). Ver Contribución Especial 1.	➤ Excel ➤ Software especializado ArcGis.
4. Personal técnico-directivo Conapdis.	➤ Cuestionarios autoadministrados. 5	➤ Cuestionarios.
	➤ Entrevistas en profundidad 5	➤ Guía de preguntas
5. Jefaturas y Asesores Regionales Conapdis.	➤ Cuestionario autoadministrado 23	➤ Cuestionario
	➤ Grupo Focal 9	➤ Diseño metodológico
6. Operadores de servicio y responsable o personal a cargo	➤ Entrevista estructurada. 43	➤ Cuestionario.
7. Población destinataria alternativas residenciales	➤ Entrevista estructurada.	➤ Cuestionario.
	➤ Testimonios. Ver Contribución Especial 2. 71	➤ Guía de preguntas

Fuente: Plan de Trabajo de la Evaluación.

En compendio metodológico aparte se presentan los instrumentos diseñados de manera expresa para los propósitos de la presente evaluación, aplicados durante el trabajo de campo.

La información cuantitativa proveniente de fuentes primarias se procesó por medio de Excel recurriendo a técnicas de estadísticas descriptivas (cálculo de frecuencia y distribución porcentual) y presentadas en gráficos elaborados con Excel. La información cualitativa en ocasiones se cita textualmente y se ilustra con fotografías obtenidas en su mayoría durante el trabajo de campo.

La estrategia de sistematización en lo que respecta a la organización lectura y codificación, análisis de contenido e interpretación, se basó en dos criterios fundamentales:

- a. Triangulación (entre informantes claves).
- b. Enfoque territorial (con base en la demarcación territorial del Conapdis).

En el análisis de los hallazgos, con el propósito de profundizar en los factores claves considerados de incidencia en el desempeño del programa objeto de evaluación, se recurrió al uso de diversas técnicas específicas de interpretación, en particular:

- a. *Triángulo de valor público agregado* (Moore 1988), para valorar el desempeño institucional.
- b. Cálculo de rankings de número y números índices, para dimensionar de mejor manera datos relativos a la cobertura de atención.
- c. Análisis de Redes Sociales (ARS en castellano o SNA Social Network Analysis en inglés) (Molina, 2004), para dimensionar y graficar el mapa de actores y su creciente complejidad.

- d. Diferencial semántico (Osgood, Suci y Tannenbaum, 1957), para captar de mejor manera la apreciación de las percepciones de distintos actores involucrados en la implementación del programa.
- e. Sistema de Información Geográfica (SIG), por medio de la aplicación del software especializado ArcGis, para visualizar la localización geográfica de la población con discapacidad a lo largo y ancho del territorio (incluyendo los territorios indígenas). Generando como un valor agregado de la evaluación por primera vez en el país un Atlas de la Discapacidad en Costa Rica.

Resumiendo, el abordaje del objeto de evaluación se realizó mediante una lógica de interconexión entre objetivos, criterios de evaluación e informantes claves. La cantidad y calidad de informantes claves ha permitido la recopilación de evidencias que sustentan tanto los hallazgos de la evaluación, como las principales conclusiones y recomendaciones.

2.3. Principales limitaciones

La principal limitación de la presente evaluación ha sido el factor tiempo para su implementación. Su realización en forma completa se ha llevado a cabo en escasos dos meses para el conjunto de la planificación y realización de la globalidad del proceso. Amén de que la programación y ejecución se ha realizado en el último trimestre del año, con la sobrecarga de tareas que implica para el sector público el cierre anual, con prioridades previamente establecidas como la formulación y aprobación del presupuesto anual, la elaboración de informes y otras actividades propias de la finalización del año calendario.

En el mismo sentido, el poco tiempo disponible para la labor de la evaluación en su conjunto, generó la necesidad de recurrir a una muestra no probabilística por conveniencia para las visitas in situ a las alternativas residenciales. De manera que –

como es usual en procesos de naturaleza similar– los resultados obtenidos deben ser interpretados sin realizar generalizaciones al conjunto del universo.

Otra limitación importante, , es la falta de un registro sistemático de información sobre la población meta del programa en el Sistema de Subsidios del Conapdis (Sisub) o de la población con discapacidad en el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube), a los fines de tener acceso a un registro de información para los propósitos de la selección de la muestra de las visitas domiciliarias⁹. Asimismo, la complejidad de las características de la discapacidad de la población destinataria; lo que, en ocasiones, incide en que difícilmente le asista un grado de razonabilidad adecuado para ser considerada con informante clave.

De igual manera, destaca la información dispersa y no sistematizada en forma escrita sobre el programa (sus orígenes y antecedentes), con lagunas importantes en la teoría del diseño, en los registros sobre su implementación; así como, en ausencia de un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación.

Finalmente, una limitación operativa tuvo que ver con situaciones externas (cierres de vías por las huelgas y dificultad para la movilización por inundaciones) impidieron que se pudiera realizar un encuentro inicial en forma presencial con el conjunto de las jefaturas regionales del Conapdis.

2.4. Desafíos de la metodología utilizada y sus implicaciones para el logro de los objetivos de la evaluación

De las limitaciones anteriores se derivaron los principales desafíos de la metodología utilizada y sus implicaciones para el logro de los objetivos de la evaluación.

⁹ Dificultades institucionales del Conapdis ante la renuncia del técnico encargado y las limitaciones para ser suplida la vacante para el acceso a la información

La experiencia, credibilidad y manejo adecuado de las relaciones institucionales e interpersonales, junto a la colaboración del personal directivo del Conapdis y otros informantes claves permitieron cumplir con los objetivos y el proceso de trabajo.

A partir de la selección inicial de la muestra como parte de las tareas previas realizadas por el EG, se procedió a solicitar a las jefaturas regionales del Conapdis completar la lista inicial de las personas seleccionadas, con base en las variables de sexo, tipo de discapacidad y modalidad de alternativa residencial; así como, los datos de localización geográfica de las viviendas y anotaciones sobre las posibilidades de comunicación de las personas y otras situaciones de interés asociados con su condición de discapacidad.

En ese sentido, como en el acceso a documentación para sistematizar los aspectos fundamentales relativos al programa, resultó clave la directriz de la Dirección Ejecutiva y el seguimiento y apoyo constante por parte de la Directora de Desarrollo Regional y la Coordinadora de la Unidad de Autonomía Personal y Protección Social.

Por otro lado, ante las dificultades de comunicación de la población destinataria a entrevistar, en los casos en que resultó necesario se solicitó apoyo a una persona informante; y, al mismo tiempo, se complementó con información proveniente de observación participante y testimonios, tratando de recuperar información datos de naturaleza cualitativa y supliendo –en la mayor medida posible– la información cuantitativa a partir de operadores y responsables de servicios.



Fuente: Foto mural Cinpe-UNA.

Desgranando el elote, grano a grano...

3. Hallazgos

En este capítulo se estructuran los hallazgos de la evaluación, a partir de los criterios fundamentales definidos para tal fin (pertinencia, calidad de servicios y sostenibilidad) y en función de las preguntas guías orientadoras de acuerdo con el diseño de evaluación. Para efectos de su mejor comprensión, en primer lugar, se recuerda la definición del criterio y luego se presentan los resultados del análisis, recurriendo a ilustraciones mediante tablas o figuras.

3.1. Pertinencia

La pertinencia, como indicado en el diseño y proceso de evaluación, es valorada a partir de la definición ofrecida por Mideplan (2017a, p. 34), con base en la congruencia entre:

- a. las necesidades de la población meta,
- b. los objetivos institucionales,
- c. las políticas sociales del país y
- d. los cambios en las condiciones del entorno (2017: 34).

3.1.1. Lineamientos pobreza y discapacidad

Se pudo comprobar que las necesidades de la población meta en las Alternativas Residenciales visitadas resultan congruentes con los lineamientos generales del Programa Pobreza y Discapacidad, ya que su perfil de entrada –por un lado– responde a condición de pobreza material y situación de abandono familiar comprobado y/o riesgo social, y –al mismo tiempo– se trata de personas con discapacidad demostrada (incluso a simple vista), requiriendo apoyo económico para la sobrevivencia mediante la satisfacción de necesidades básicas (alimentación, vestido, higiene, transporte, protección y vigilancia, cuidados médicos, entre otras necesidades vitales). Amén de las necesidades insatisfechas derivadas de la discapacidad (productos, servicios y bienes vitales de uso

individual). Todo ello con el propósito último de mejorar la calidad de vida de la población meta, en tanto sujetos de derechos y obligaciones y no objetos de protección o lástima.

3.1.2. Identificación necesidades población meta

Es posible afirmar, a partir de la triangulación de las fuentes documentales y las visitas de campo, que las necesidades de la población meta, básicas y derivadas de la discapacidad, a satisfacer con los servicios ofrecidos por las alternativas residenciales se encuentran identificadas en congruencia con los objetivos institucionales y las políticas sociales del país.

No obstante, que conforme el programa se ha venido implementando el perfil de entrada de la población meta por cambios en las condiciones del entorno, ha ido variando sustancialmente. Inicialmente creado para brindar cuidado y protección a una población con discapacidad bajo la tutela del PANI al llegar a la mayoría de edad (quien asume la potestad legal de su representación, un factor legal a favor), posteriormente se empieza a recibir población referenciada de otras fuentes (especialmente mediante resolución del Poder Judicial) con perfiles diferentes y cuadros más complejos de discapacidad:

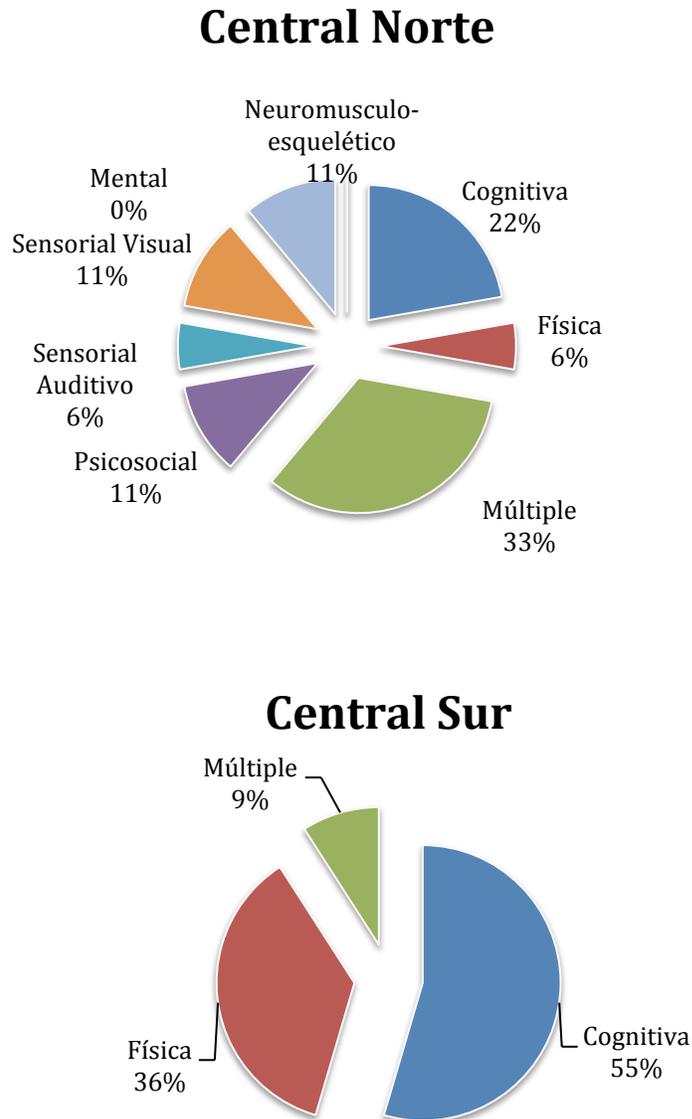
- personas con discapacidad viviendo en la “calle” a lo que se suman problemas de adicción al alcohol o a las drogas;
- personas adultas con cuadros de discapacidad víctimas de acoso de diversa naturaleza;
- personas en situación de abandono familiar en los centros de salud por falta de adherencia a la medicación, que al quedar sin protección familiar los juzgados trasladan la “presión” legal de su atención al Estado;
- personas egresadas del Hospital Psiquiátrico con historias dolorosas de victimización;

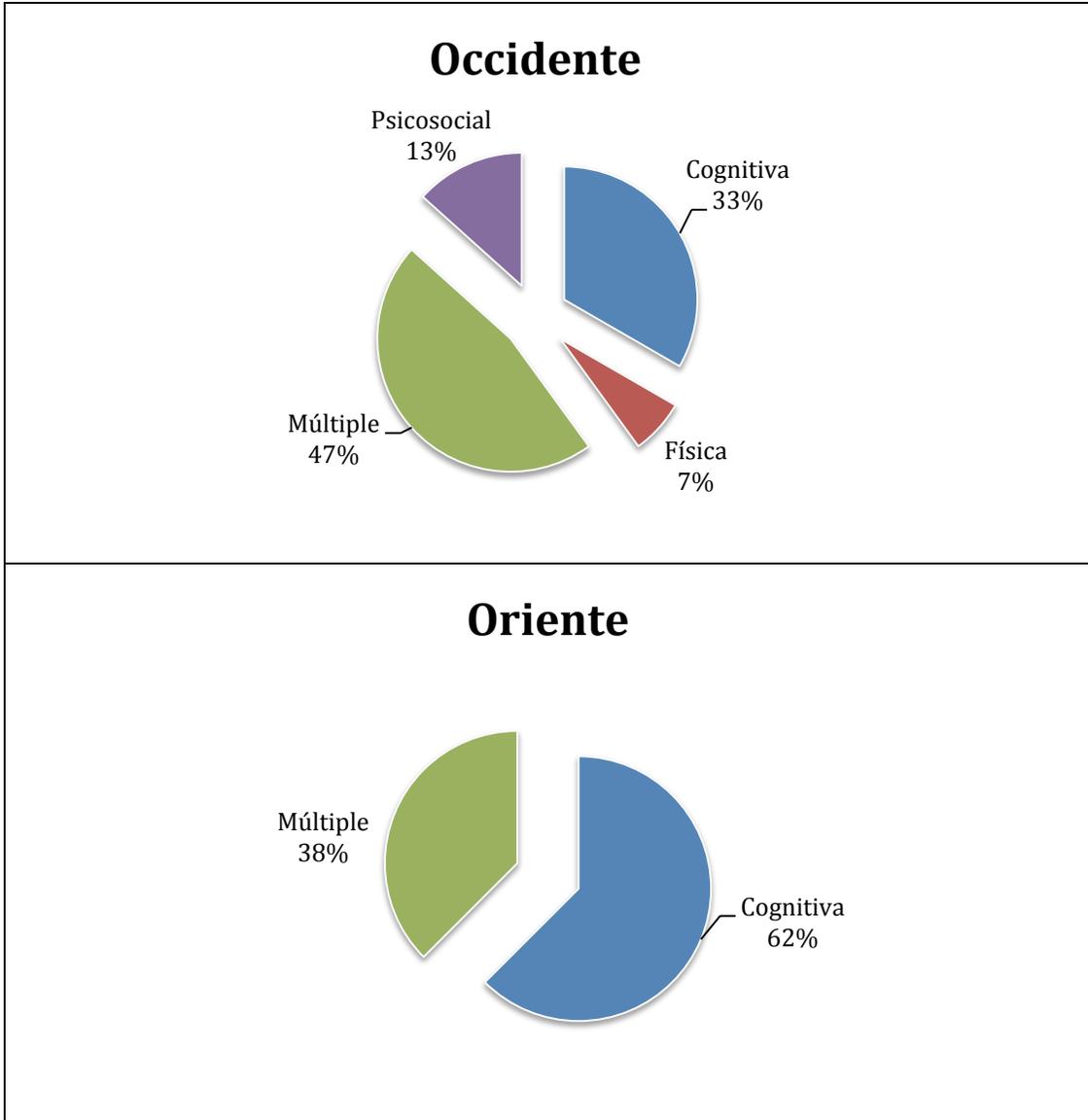
- personas transferidas del Hospital Psiquiátrico al Centro de Atención de Personas con Enfermedades Mentales en Conflicto con la Ley (Capemcol) y de éste al Conapdis, población que implica larga estancia y atención especializada.

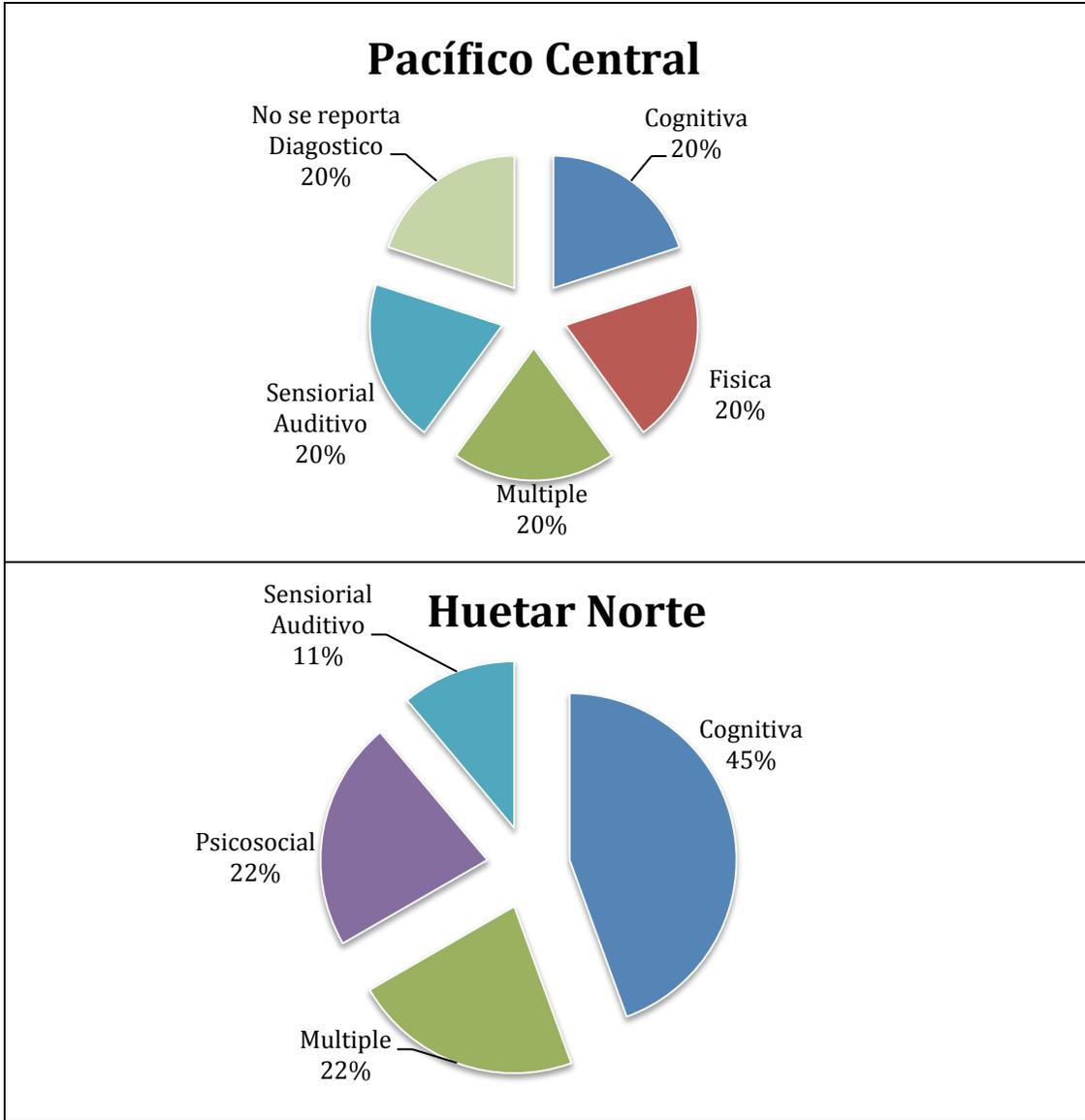
En efecto, la diversidad de situaciones en el perfil de entrada de la población meta que, a su vez, dificulta las posibilidades de egreso del programa, se trata de suplir por medio de una transferencia monetaria concebida como un mecanismo de protección social, ante las barreras de incorporación al mundo laboral por parte de la población con discapacidad o de ser sujeto de otros apoyos institucionales, como por ejemplo la pensión del régimen no contributivo de la CCSS o ayudas sociales provenientes del IMAS u otras entidades.

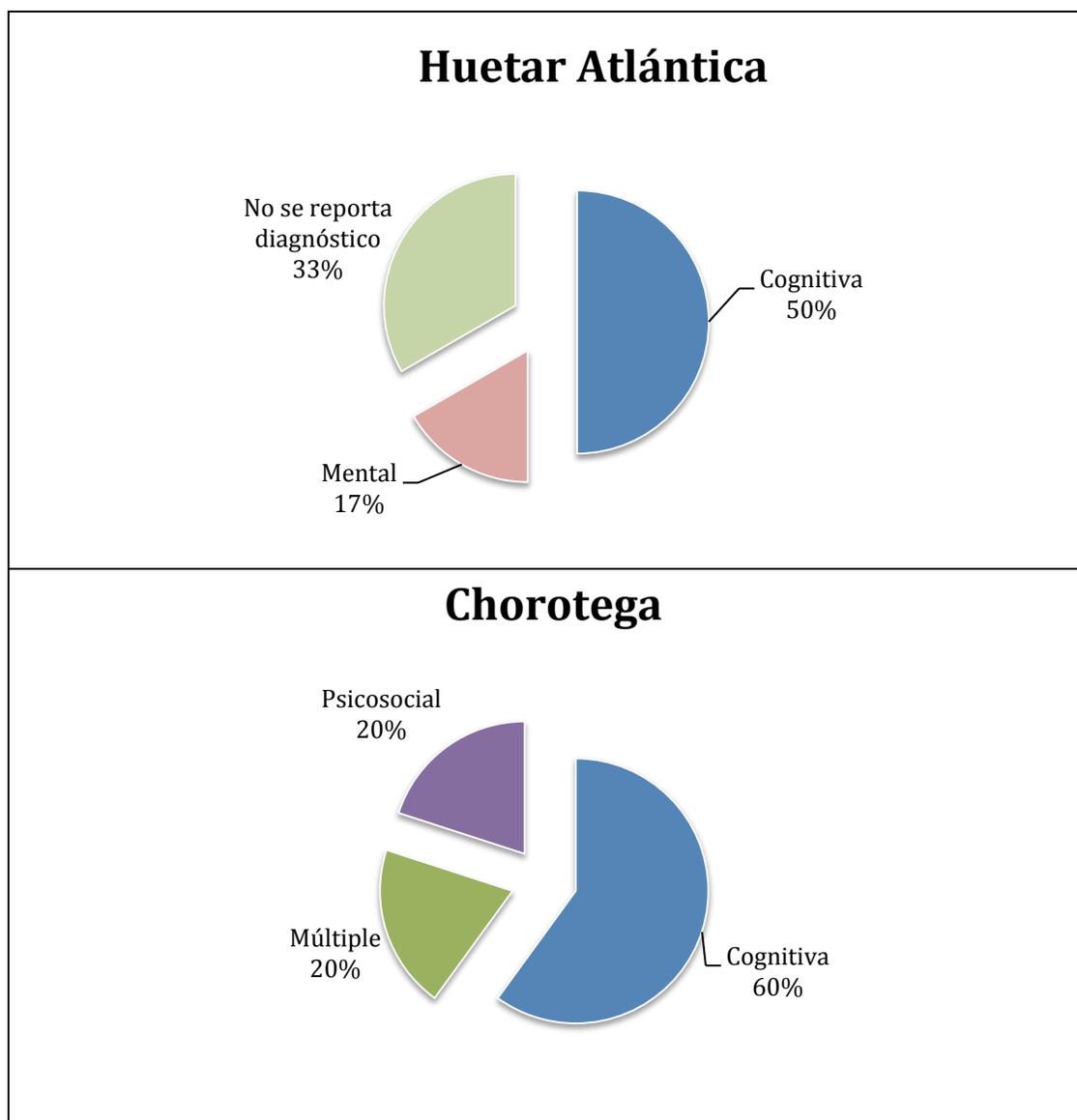
El tipo de discapacidad determina la necesidad de apoyo económico, pese a la falta de uniformidad en criterios utilizados para la clasificación. La discapacidad cognitiva y múltiple prevalece en el conjunto, como puede observarse en los datos suministrados por las sedes regionales para efectos de la selección de la muestra para las visitas domiciliarias y procesados para efectos de la evaluación (Figura 5)¹⁰.

¹⁰ No se incluye a la sede regional Brunca ya que la información enviada no incluye los tipos de discapacidad.

Figura 5. Tipos de discapacidad de la población meta







Fuente: Elaborado con base en datos recopilados en la evaluación.

En general, durante las visitas domiciliarias realizadas se pudieron observar personas con diferentes tipos de discapacidad a simple vista, sin necesidad de diagnósticos médicos de amplio alcance, tales como:

- a. Discapacidad física y motora: dificultades parciales (requiriendo productos de apoyo como silla de rueda, bastón y cama ortopédica), incapacidad total de movilidad en forma autónoma y uso de las extremidades (necesitando asistencia

- de parte de otras personas) y parálisis cerebral (trastornos convulsivos, y afectación en la capacidad de movilización, mantener el equilibrio y la postura).
- b. Discapacidad visual y auditiva: requiriendo aparatos especiales (bastones guías con diferentes intensidades y audífonos).
 - c. Discapacidad cognitiva: retraso mental (leve, moderado o severo), dificultades para el aprendizaje (en diferentes niveles), perfil irregular en habilidades cognitivas del espectro autismo, pérdida de memoria y limitaciones en la comunicación verbal usando lenguaje habitual, en especial para recordar, concentrarse y sostener una conversación.
 - d. Discapacidad psicosocial: desempeño y funcionamiento emocional asociado con enfermedades mentales clínicamente diagnosticadas (esquizofrenia) y en algunos casos personas con problemas mentales en conflicto con la ley, con expediente de violencia hacia terceros, ya sea familiares o particulares.
 - e. Discapacidad múltiple: o combinada, incluyendo visual o auditiva; así como, en asocio con otras enfermedades crónico-degenerativas y que requieren medicación constante y sistemática (presión arterial, diabetes mellitus, epilepsia).

3.1.3. Coherencia bienes y servicios con necesidades población meta

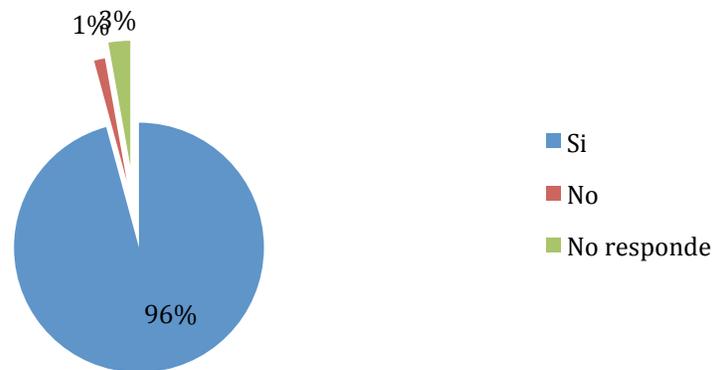
Por medio de la transferencia monetaria dirigida a la población meta, se cubren una gama de necesidades básicas de alimentación, atención y cuidados de salud (controles y citas médicas). Asimismo, las alternativas residenciales (con independencia de las modalidades) constituyen un espacio propicio para el establecimiento de normas de convivencia (límites de conductas sociales, especialmente en discapacidad cognitiva y psicosocial), acompañamiento, asistencia para la movilidad (en los casos de discapacidad física), apoyo para el manejo de recursos y compras de artículos personales e incluso intermediación con fines de comunicación e interacción personales. Adicionalmente, se satisfacen en distintas medidas necesidades de socialización, convivencia y recreación.

En términos más cualitativos, una operadora de residencia privada entrevistada ofrece una respuesta bastante completa acerca de las condiciones y servicios en general que se brindan en respuesta a las necesidades de atención de las personas usuarias de los servicios brindados: cuidado en general, alimentación, vestuario, artículos personales, limpieza, control médico, administración de medicamentos, solicitud de citas médicas y transporte a las mismas, control de presión, masajes, traslados a cursos de manualidades y recreación (visitas a playas y actividades comunales como turnos, son algunos ejemplos). En función de la naturaleza de la discapacidad algunas personas usuarias de los servicios tienen que estar asistiendo constantemente a chequeos médicos, incluso hay quienes requieren con cierta frecuencia consultas en el hospital psiquiátrico.

a. Percepción población meta

En las entrevistas dirigidas a la población usuaria de las alternativas residenciales, destaca que en forma abrumadora se reciben respuestas afirmativas al indagar sobre la satisfacción de necesidades por parte los servicios brindados. En efecto, así lo indica el 96% de las personas entrevistadas, un escaso 3% no ofreció respuesta y solamente el 1% brindó una respuesta negativa (Figura 6).

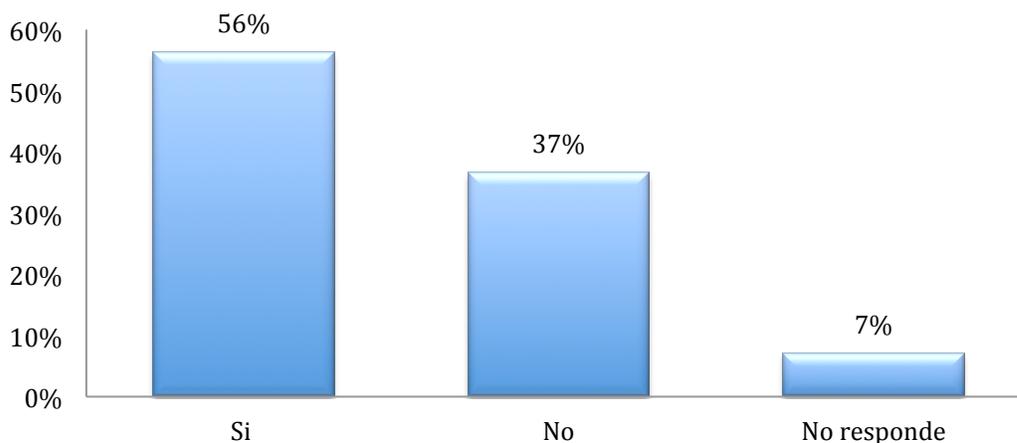
Figura 6. Opinión de la población meta sobre la satisfacción de necesidades por parte de los servicios ofrecidos por las Alternativas Residenciales



Fuente: Elaborado con base en datos recopilados en la evaluación.

Cuando se les pregunta sí el dinero recibido cubre las necesidades de vivienda y alimentación, las respuestas difieren; aun así, continúan siendo favorables. En ese sentido, el 56% (más de la mitad) brinda una respuesta afirmativa, el 37% ofrece una respuesta negativa y el 7% no responde (Figura 7).

Figura 7. Opinión de la población meta sobre el dinero recibido para cubrir las necesidades

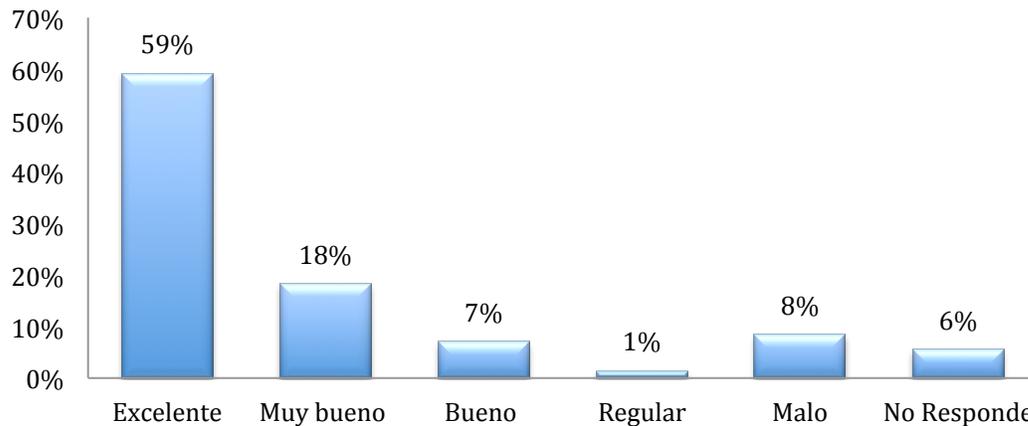


Fuente: Elaborado con base en datos recopilados en la evaluación

Entre quienes ofrecen una opinión negativa sobre el dinero recibido para cubrir las necesidades, destacan respuestas, tales como: hay mucho que pagar y hay cosas que quisieran hacer y no pueden, hacen falta más materiales para hacer manualidad, es necesario que se actualicen los rubros de alimentación, el monto que se puede usar para transporte es muy poco, porque la alimentación es lo más complicado y se lleva casi todos los recursos.

Al solicitarles una calificación del beneficio o apoyo recibido por parte del Conapdis, el 59% (más de la mitad) ofrece una calificación de excelente, el 18% dice que es muy bueno, el 7% bueno, el 1% regular, para el 8% es malo y el 6% no quiso ofrecer respuesta. Denotándose de nuevo respuestas bastantes favorables (Figura 8).

Figura 8. Opinión de la población meta sobre el beneficio o apoyo recibido por parte del Conapdis

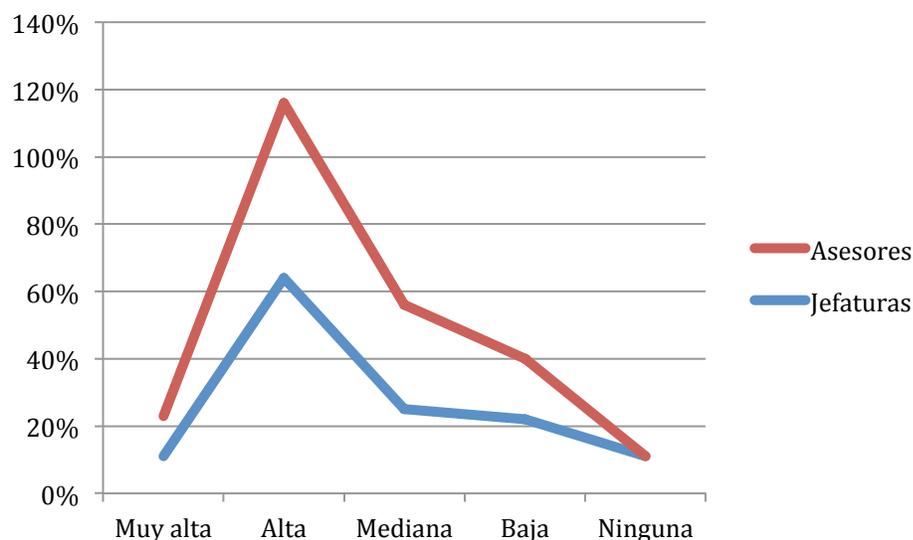


Fuente: Elaborado con base en datos recopilados en la evaluación.

Al indagar sobre la razón para las opiniones dadas, las personas entrevistadas indican respuestas, tales como: apoyan en todo aunque falte plata, nadie más brinda ayuda, cuesta mucho contar con apoyo, el beneficio es bueno aunque apenas alcance para solventar los gastos y no se cubran todas las necesidades.

b. Valoración institucional

Con el propósito de conocer las opiniones del personal institucional del Conapdis, en el cuestionario autoadministrado por jefaturas y asesores regionales, se les solicitó ofrecer sus valoraciones sobre la pertinencia de los servicios ofrecidos por las Alternativas Residenciales utilizando una escala de muy alta a baja (Figura 9).

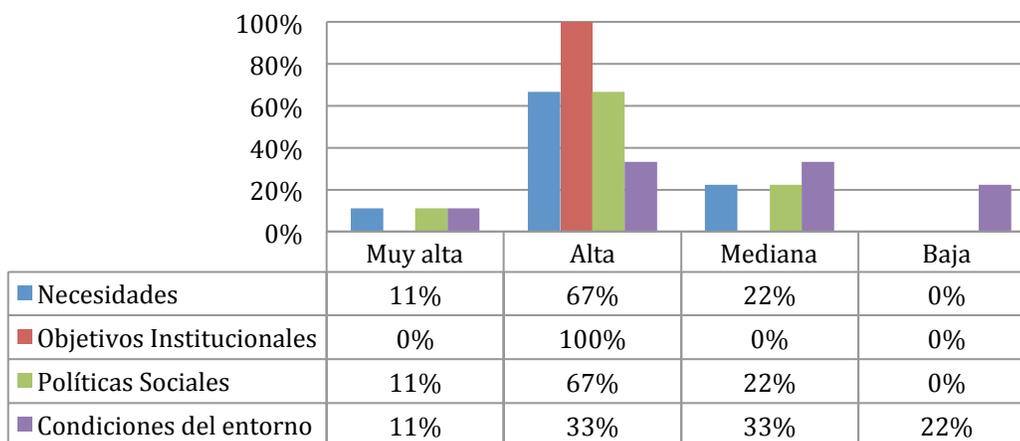
Figura 9. Valoración institucional de la pertinencia de las alternativas residenciales

Fuente: Elaborado con base en datos recopilados en la evaluación.

Al contrastar las respuestas obtenidas de parte Jefaturas y Asesores Regionales destacan las diferencias de apreciación entre ambos grupos. Pareciera que las Jefaturas ponen más la mirada en aspectos estratégicos y extra-institucionales. Mientras que, los cuerpos asesores manifiestan mayor preocupación por aspectos cotidianos y de coordinación interna.

En términos más específicos, resalta en la categoría de alta las respuestas de las jefaturas, sobresaliendo una visión muy positiva en la congruencia con los objetivos institucionales del Conapdis que alcanza un 100%, siguiendo en orden de importancia la congruencia con las políticas sociales del país que recibe el 67% de las calificaciones en la categoría de alta. (Figura 10).

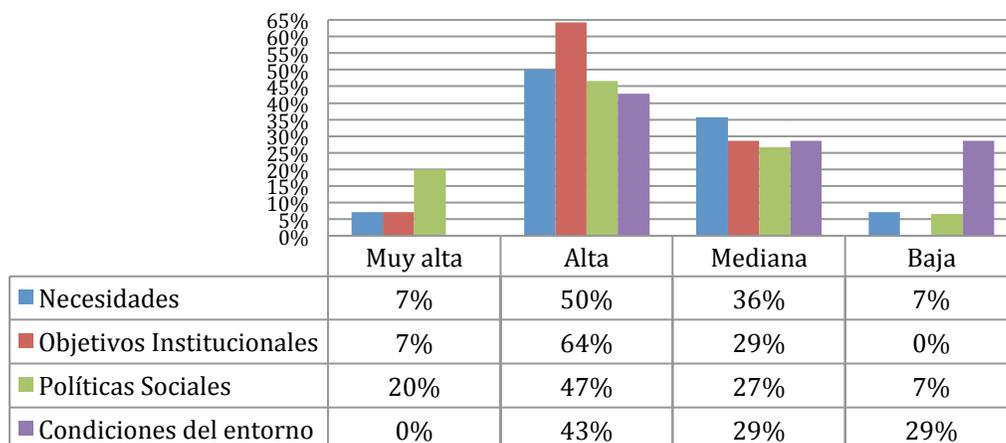
Figura 10. Valoración de la pertinencia de las alternativas residenciales por parte de Jefaturas Regionales



Fuente: Elaborado a partir de datos recopilados en la evaluación.

Desde el punto de vista de asesores regionales se valida la noción de pertinencia, aunque las respuestas mayoritarias se distribuyen entre las categorías de alta y mediana. La ponderación más alta continúa asignada a la congruencia con los objetivos institucionales de Conapdis, alcanzando un 64% de las respuestas, sigue también la vinculación con las políticas sociales, acumulando un total del orden del 47% (Figura 11).

Figura 11. Valoración de la pertinencia de las alternativas residenciales por parte de Asesores Regionales



Fuente: Elaborado con base en datos recopilados en la evaluación.

3.2.1 Calidad de los servicios

Calidad es un constructo de difícil operativización, ya que su apreciación depende fundamentalmente de los gustos y preferencias de las personas. Incluso las apreciaciones sobre la calidad pueden variar sustancialmente de una persona a otra, dependiendo de sus contextos e historias de vida entre otros factores; como en una misma persona en asocio a sus situaciones particulares, su ciclo de vida y otros elementos contingentes o de largo alcance.

La valoración de la calidad de los servicios no está exenta de las consideraciones anteriores; por el contrario, pareciera más bien un campo por excelencia donde converge el sobredimensionamiento de valoraciones subjetivas.

De ahí que para los fines de la presente evaluación, calidad implica cumplir con requisitos (Pichardo, 1997: 86). En este caso en particular, como definido en el Plan de Trabajo, se trata de la calidad en la prestación del servicio de acuerdo con las características y necesidades de la población meta.

Desde esa perspectiva, los criterios o atributos considerados en la valoración de la calidad de los servicios, suministrados, producto de un acuerdo de trabajo entre el EG y el ente responsable de las alternativas residenciales, previo al inicio del proceso de evaluación, son los siguientes (DECS-UE-IDE-3-2018, p. 12):

- a. *Oportunidad*, con la que se diseñan y prestan los servicios de las alternativas residenciales dirigidos a la población usuaria de los mismos;
- b. *Accesibilidad*: por parte de la población usuaria;
- c. *Atención*: excelencia en la prestación de los servicios, en la que destaca la cuota de calidez humana como criterio central y transversal de la atención.

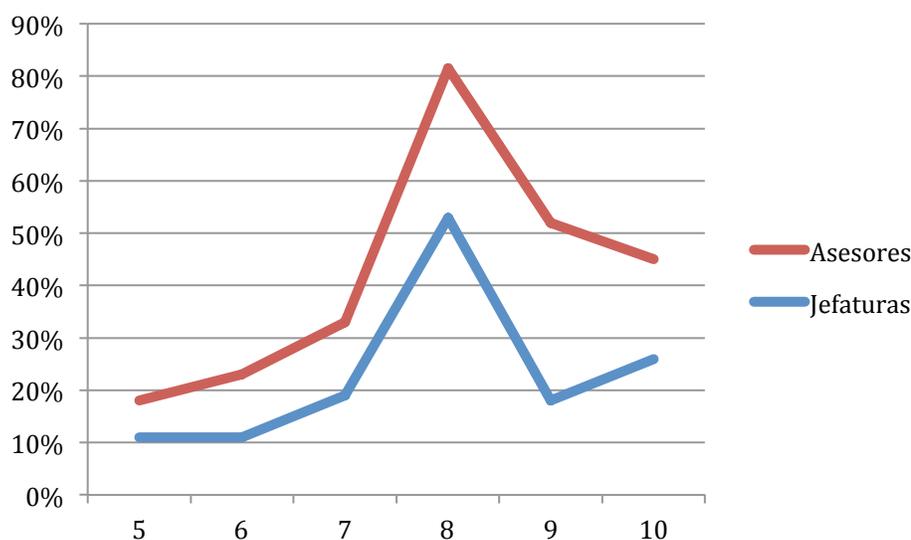
- d. *Satisfacción de necesidades (básicas y derivadas de la discapacidad) vs. utilidad de los servicios*: siempre en función de las características particulares de la población usuaria.

Estos criterios fueron sometidos a la consideración de las distintas fuentes de información primaria consideradas para los fines de la evaluación. En su orden: i. perspectiva institucional, procedente de jefaturas y asesores regionales, ii. Operadores de Servicios/Personas de apoyo y iii. población usuaria de los servicios brindados por las alternativas residenciales visitadas.

3.2.2 Perspectiva institucional

En general, jefaturas y asesores regionales, en conjunto, muestran una actitud coincidente de autocrítica constructiva con respecto a la calidad de los servicios ofrecidos por las Alternativas Residenciales. Admiten, sin excepción, que se adolece de deficiencias; ya que el programa se ha desbordado en cantidad y necesidades de atención muy particulares en función de las características de la población meta (Figura 12).

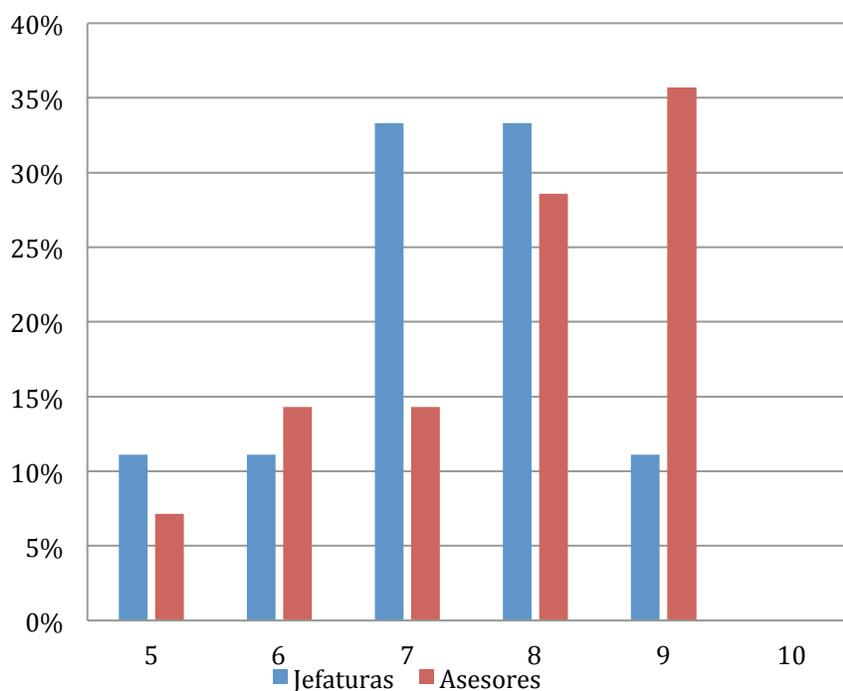
Figura 12. Valoración institucional de la calidad de las alternativas residenciales



Fuente: Elaborado con base en datos recopilados en la evaluación.

En términos más específicos, el criterio de oportunidad de los servicios brindados, en general las valoraciones se ubican entre los rangos de 5 a 9, destacando que no aparece la calificación de 10 (rango superior de la escala) y que las calificaciones otorgadas por los cuerpos asesores resultan relativamente más favorables, concentrándose mayormente entre 8 y 9. En efecto, un poco más del 55% de asesores regionales se desplazan hacia una calificación de 9. Mientras que, las jefaturas se agrupan en mayor medida en las calificaciones de 7 y 8. Se deduce respecto a la variable, que los cuerpos asesores tienden a calificar con una mayor nota la oportunidad de los servicios, como un atributo clave de la noción de calidad (Figura 13).

Figura 13. Valoración de la oportunidad de los servicios brindados en las Alternativas Residenciales por parte de Jefaturas y Asesores Regionales

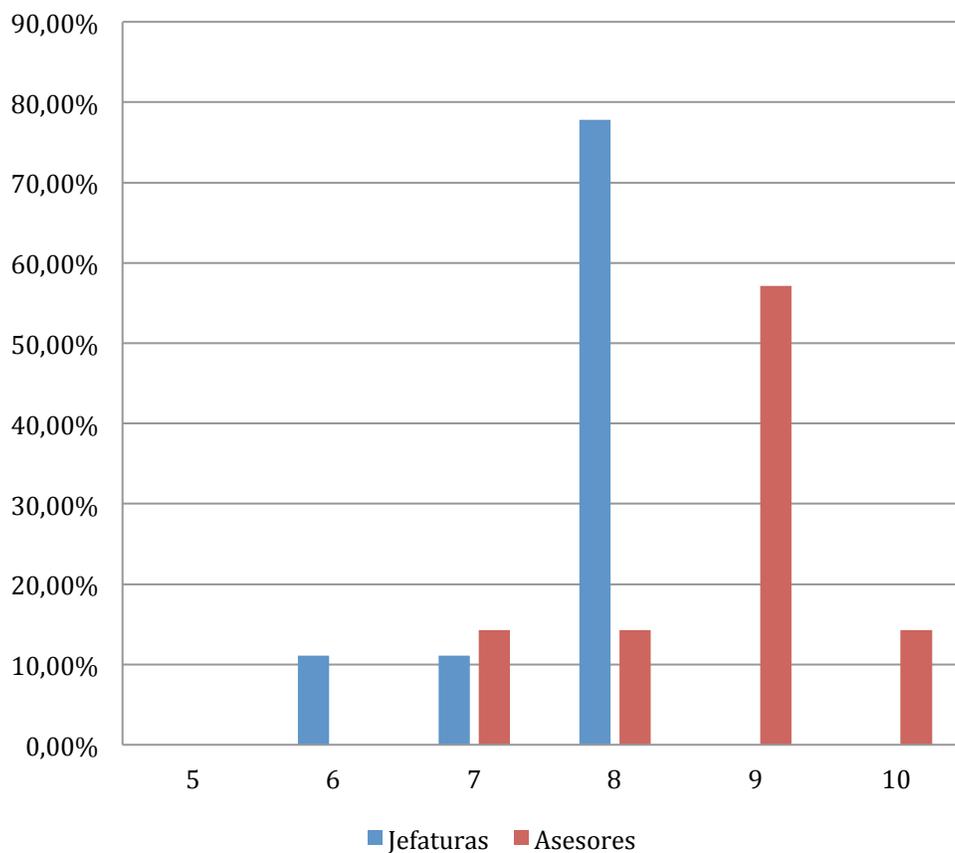


Fuente: Elaborado a partir de datos recopilados en la evaluación.

Con respecto a la accesibilidad, el segundo de los criterios de la batería de atributos considerados en la valoración de la calidad de los servicios, los datos indican en general una mejor valoración que la calidad, con valores que fluctúan entre 6 y 10. De nuevo se

destaca que asesores regionales asignan valores superiores, en rangos de 9 a 10, siendo éste el rango más alto; mientras que, las jefaturas tienden a concentrarse con un nivel intermedio en la calificación de 8 que reúne más del 70% de las respuestas (Figura 14).

Figura 14. Valoración de la accesibilidad de los servicios brindados en las alternativas residenciales por parte de Jefaturas y Asesores Regionales

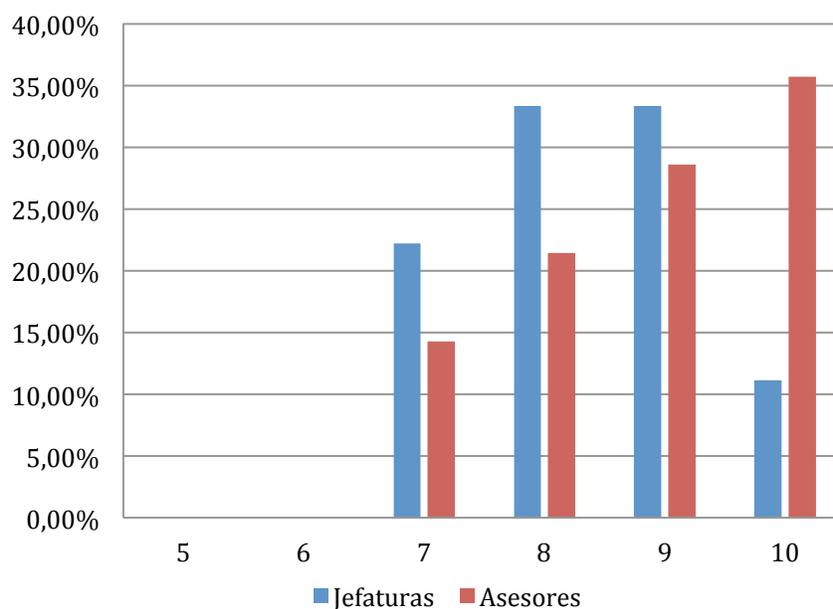


Fuente: Elaborado a partir de datos recopilados en la evaluación.

En relación con el criterio de atención de los servicios, entendido como requerimiento básico de la calidad del servicio, la información da cuenta de una mejor calificación con respecto a los criterios anteriores considerados, al ubicarse en rangos entre 7 y 10. De nuevo, los cuerpos asesores acusan mayoritariamente mejores calificaciones, con una asignación de 10 en el 35% de las respuestas, en tanto sólo un 11% de las jefaturas se

inclinan por este tipo de calificación. De nuevo destaca que asesores regionales otorgan una calificación predominantemente más alta, correspondiendo más del 35% a un puntaje de 10 (Figura 15).

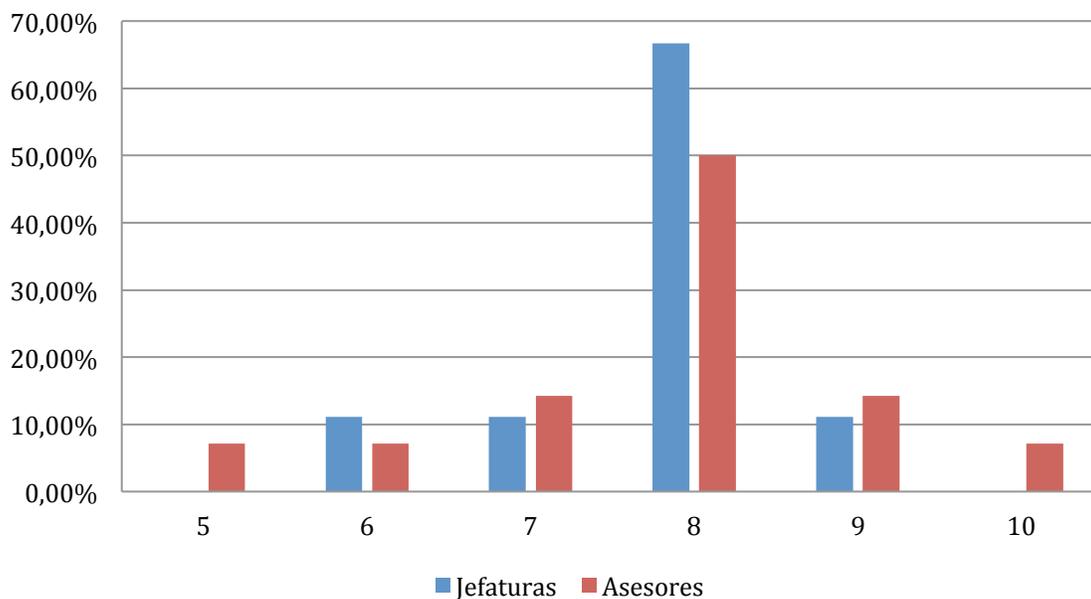
Figura 15. Valoración de la atención de los servicios brindados en las alternativas residenciales por parte de Jefaturas y Asesores Regionales



Fuente: Elaborado a partir de datos recopilados en la evaluación.

En el criterio satisfacción de las necesidades las calificaciones se colocan en un mayor rango de dispersión con respecto a los demás criterios considerados, al ubicarse en rangos que van de 5 a 10; sin embargo, las mayores concentraciones, tanto para jefaturas como asesores regionales. No obstante, estos últimos confluyen en una calificación de 8, aunque destaca que la presencia de porcentajes mínimos de calificaciones extremas, en ambos casos adjudicadas por parte de asesores (Figura 16).

Figura 16. Valoración de satisfacción de necesidades por los servicios brindados en las alternativas residenciales por parte de Jefaturas y Asesores Regionales



Fuente: Elaborado a partir de datos recopilados en la evaluación.

Resumiendo, en general, el análisis de las variables consideradas en la calidad de los servicios ofrecidos permite identificar como hallazgo que al parecer las jefaturas son más rigurosas y exigentes que los cuerpos asesores en la valoración. Los asesores regionales asignan una mejor calificación a la accesibilidad por encima de la oportunidad, siendo la atención el criterio mejor valorado y la satisfacción de necesidades el que registra un mayor rango de dispersión.

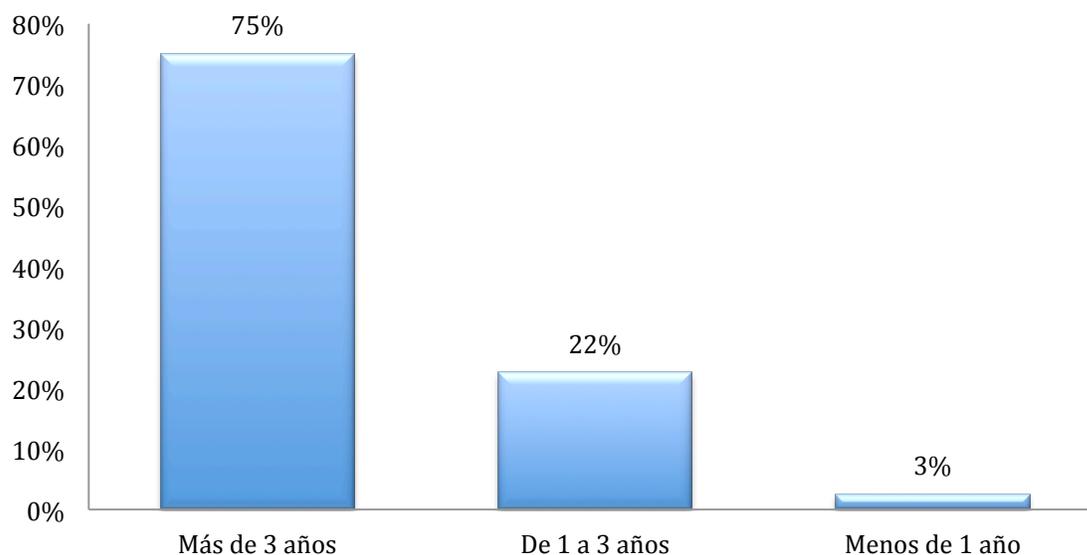
Por el tipo de opiniones vertidas en los grupos focales realizados, se colige que las jefaturas a diferencia de los cuerpos asesores, poseen mayor visión y preocupación por la dimensión estratégica y aspectos extrainstitucionales, en tanto los segundos, por su relación directa con la población usuaria final, están más ocupados de procesos y actividades puntuales propias de los aspectos cotidianos y de coordinación interna. Situación consustancial al esquema de división social del trabajo prevaleciente en el

sector público, en que el personal directamente vinculado con las labores de campo es quien tiene más contacto directo con la población meta.

3.2.2. Percepción operadores de servicio y personas de apoyo.

Con respecto a la percepción de personas operadoras de las alternativas residenciales sobre la calidad de los servicios ofrecidos, se preguntó primero el tiempo de operación a su cargo de las alternativas residenciales. Al respecto, se tiene que tres cuartas partes (75%) indicaron estar operando desde hace más de tres (3) años al momento de responder a la entrevista, lo que denota una experiencia acumulada en la prestación de servicios (Figura 17).

Figura 17. Tiempo de operación de las alternativas residenciales por parte de operadores de servicios y personas de apoyo



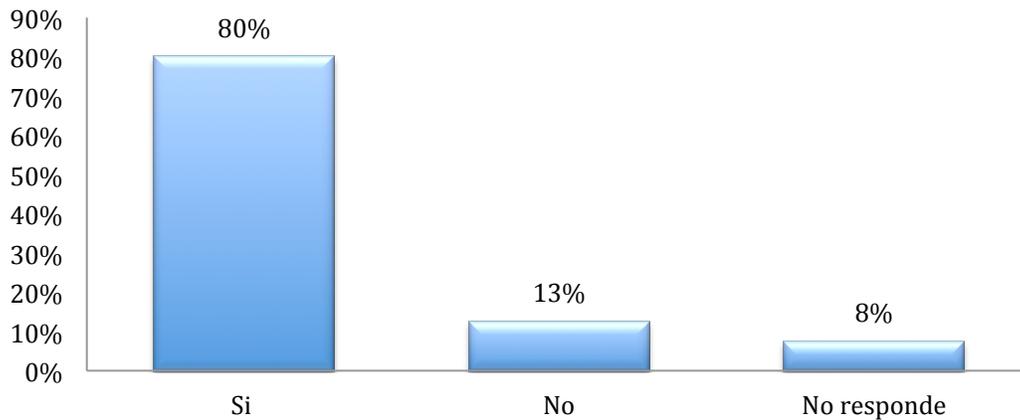
Fuente: Elaborado a partir de datos recopilados en la evaluación.

Asimismo, como una manera de valorar la experiencia por parte de operadores y responsables de servicios, se indagó sobre el tipo de instrumental utilizado a partir del ingreso de las personas en la alternativa residencial visitada. En ese sentido, las personas

entrevistadas hacen mención de una gama muy variada de instrumentos de trabajo, pudiendo hacer referencia a varios a la vez. En ese sentido, se citan: registros de ingresos (28%), normativa de Conapdis (27%), registros de observaciones (23%), bitácoras semanales o mensuales (10%) y en un caso se mencionó formularios propios.

Sobre la percepción de la valoración de las condiciones y servicios en general de las alternativas residenciales visitadas para dar respuestas a las necesidades de atención de las personas que habitan en el lugar, el 80% contestó en forma afirmativa, el 13% lo hizo de manera negativa y el 8% restante se registra sin respuesta (Figura 18).

Figura 18. Valoración de las condiciones y servicios en general de las alternativas residenciales para dar respuesta a las necesidades de la población que viven en ellas



Fuente: Elaborado a partir de datos recopilados en la evaluación.

3.2.3. Percepción población meta

De igual manera, antes de solicitar la percepción de la población sobre la calidad de los servicios ofrecidos en las alternativas residenciales visitadas, se les pidió el tiempo de vivir en las mismas, esto como una manera de tener más criterio a la hora de valorar las opiniones. En ese sentido, el 58% dijo tener más de tres (3) años viviendo en la alternativa residencial (Figura 19).

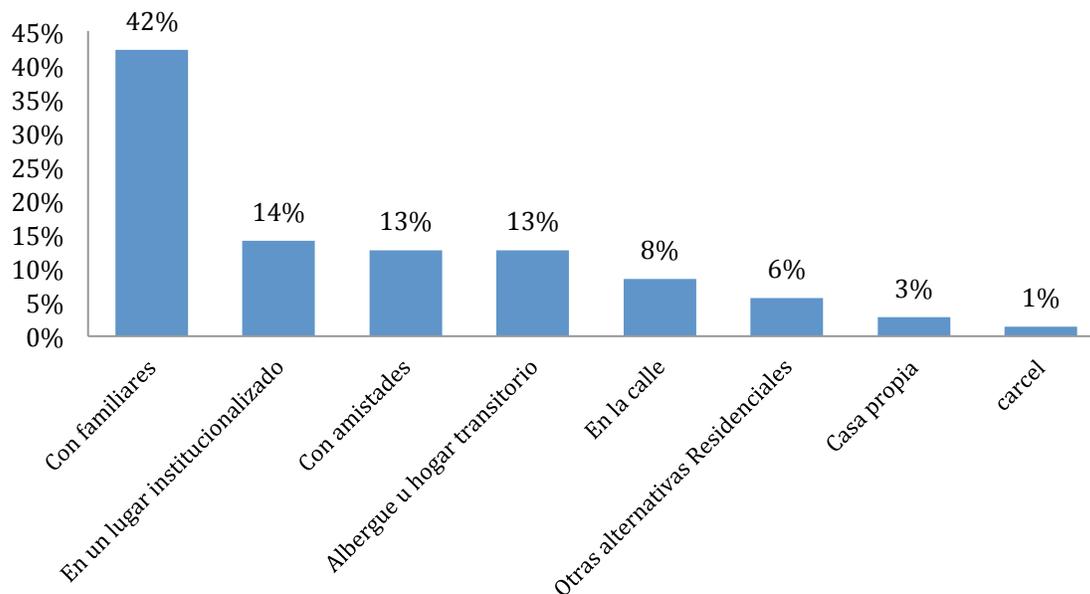
Figura 19. Tiempo de vivir en las alternativas residenciales por parte de las personas usuarias de los servicios



Fuente: Elaborado a partir de datos recopilados en la evaluación.

Asimismo, con el propósito de tener una idea sobre el nivel de arraigo/desarraigo de las personas se indagó con respecto a los lugares de procedencia al ingresar a la alternativa residencial donde se llevó a cabo la entrevista. El 42% del total indica que anteriormente vivía con familiares, lo que implica que el abandono ocurrió previo a la entrada a las alternativas residenciales. Mientras que, en el 58% se registran una variedad de lugares de procedencia, indicativo de que el abandono pudo haber ocurrido con anterioridad (Figura 20).

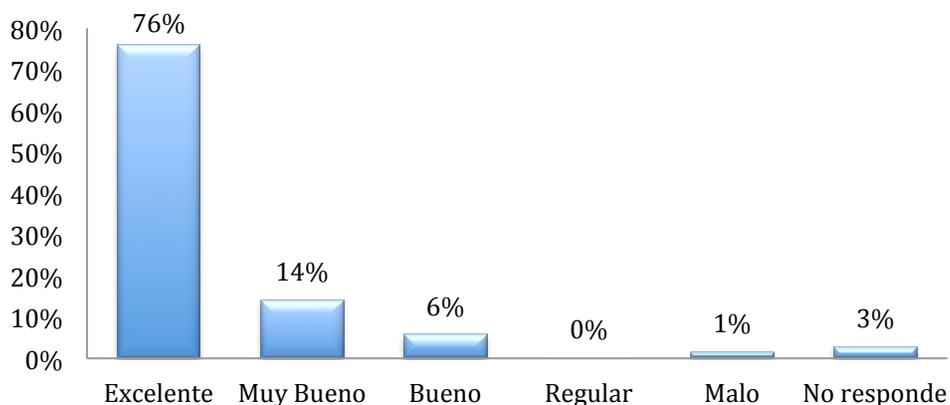
Figura 20. Lugares de procedencia de las personas usuarias de los servicios



Fuente: Elaborado a partir de datos recopilados en la evaluación.

En cuanto a la percepción de calidad, más de tres cuartas partes (76%) de las personas entrevistadas califica la calidad de los servicios recibidos como excelente, el 14% como muy bueno, el 6% como bueno y solamente el 1% dijo malo (Figura 21).

Figura 21. Percepción de las personas usuarias de las alternativas residenciales sobre la calidad de los servicios



Fuente: Elaborado a partir de datos recopilados en la evaluación.

Un criterio importante para los fines de la presente evaluación es la calidad, vista desde la calidez de operadores de servicios y personas responsables o de apoyo a las alternativas residenciales. En ese sentido, se pudo observar de manera directa manifestaciones de entrega con cariño y dedicación, refrendadas por testimonios de la población usuaria de los servicios. Aquí hay algunas anotaciones importantes, existe un personal casi anónimo, la persona que está en la cocina, la que asiste en la silla de ruedas, que no es directamente el operador de la iniciativa, pero se puede ver como denominador común, esa condición de afecto invertida en el trato y en la atención de la población usuaria de los servicios de las alternativas residenciales.

Incluso, cuando le dicen que se sacó tiempo para atenderlo en la entrevista, lo que revelan es un nivel de entrega sumamente alto, que no es intelectual o técnica, sino una entrega absolutamente afectiva.

Resumiendo, en general, resulta observable que en las alternativas residenciales visitadas la vida discurre en forma agradable y que las valoraciones suelen ser positivas, la denotación de satisfacción, en comparación con su estado de abandono, siempre va a haber una referencia de cómo estaba antes.

Estas iniciativas con sus pros y sus contras desde la visión técnica, están representando una solución oportuna y de calidad para la población usuaria, hay buen trato en general por parte del personal de Conapdis, así lo ven las personas entrevistadas, se refieren especialmente a asesores regionales como una persona que le visita con cierta regularidad, que se le puede identificar y se le conoce por su nombre, en forma mayoritaria, así lo expresó el 89% de las personas usuarias de los servicios entrevistadas.

3.3. Sostenibilidad

La sostenibilidad, definida en términos de la perdurabilidad de cambios positivos alcanzados por la intervención (Mideplan, 2017a, p. 34), fue abordada por medio de los grupos focales realizados en las 9 sedes regionales con la participación de Jefaturas y asesores regionales responsables del Eje de Protección, bajo dos criterios fundamentales: a. suficiencia y adecuación de recursos y b. Factores, internos y externos, que fomentan o amenazan la sostenibilidad.

3.3.1. Suficiencia y adecuación recursos

En todas las sedes regionales, se pudo constatar que a simple vista los recursos (financieros, humanos, materiales, tecnológicos, de información y de otra naturaleza) resultan inadecuados e insuficientes para atender la demanda de servicios de las alternativas residenciales, máxime sí se trata con arreglo a requisitos de calidad (oportunidad, accesibilidad, atención y satisfacción de necesidades vs. utilidad de los servicios).

En el plazo inmediato las deficiencias resultan claramente advertibles y en el mediano y largo plazos no se avizoran perspectivas halagadoras. De hecho, las principales fuentes de financiamiento (Ley 7972, Ley 8783 y convenios con el Fodesaf) solamente se pueden destinar a transferencias directas a las personas destinatarias, sin incluir partidas de salarios, viáticos y transportes, entre otras.

La única excepción en materia de carencias de recursos parece ser la disponibilidad de espacio físico (incluidas las condiciones del entorno inmediato) para algunas sedes regionales. Central Norte y Central Sur están localizadas en la sede central del Conapdis y Chorotega en una edificación construida como parte del proyecto Teletón, ahora en manos del gobierno de Costa Rica, donde comparte instalaciones con la Municipalidad

de Santa Cruz y más recientemente con la Asociación Ebenezer Jireh (AsoJireh), que durante las visitas in situ se estaba trasladando a ese lugar. No obstante, la sede de Pacífico Central se localiza en una zona de alta peligrosidad y la Huetar Norte no reúne requisitos de accesibilidad para personas con discapacidad física acorde con la Ley 7600.

Las listas de espera constituyen otro factor que atenta contra la capacidad de atención de las alternativas residenciales. En ese sentido, se evidencian carencias financieras. Los datos suministrados por asesores, oscilan en un rango estimado desde 1 hasta 50 personas en espera para ser ubicadas en alternativas residenciales, encontrándose a la espera de transferencia desde 1 hasta 20 personas, para un tiempo máximo de espera de hasta un año.

Al respecto, hay que recordar que por las características de la población meta las posibilidades de egreso son mínimas y generalmente el espacio para la entrada de otra persona ocurre únicamente por fallecimiento o deserción.

Del lado de la gestión humana, se calculó un índice de atención con el fin de ilustrar la capacidad de atención de asesores regionales. En forma general, cada asesor del Conapdis tendría que atender 77 personas; sin embargo, al detallar por sedes regionales el rango al desagregar por sedes regionales varía en un rango de 44 a 124 (Tabla 9).

Tabla 9. Atención de personas destinatarias según cantidad de asesores por sede regional – al 31 de octubre de 2018–

Ranking de número ¹¹	Sede regional	Personas destinatarias	Asesores regionales	Razón personas destinatarias/Asesores Regionales
1	Central Norte	373	3	124
2	Brunca	114	1	114
3	Occidente	276	3	92
4	Central Sur	132	2	66
5	Huetar Caribe	56	1	56
6	Oriente	104	2	52
7	Pacífico central	48	1	48
8	Chorotega	47	1	47
9	Huetar Norte	88	2	44
		1238	16	77

Fuente: Elaborado a partir de datos recopilados en la evaluación.

Cabe destacar que, si bien las sedes regionales Huetar Norte, Chorotega, Pacífico Central, Oriente y Huetar Caribe ocupan lugares inferiores en el ranking que las sedes regionales que están en las primeras tres posiciones (Central Norte, Brunca y Occidente), las primeras abarcan territorios amplios y extensos a ser cubiertos en algunas de las sedes sin facilidades de transporte en forma institucional, teniendo que desplazarse por medio de transporte colectivo o por sus propios medios, con las consecuencias de costos y riesgos personales que ello implica.

Por ejemplo, las sedes regionales Pacífico Central y Chorotega solamente disponen de un vehículo que una vez al mes es enviado en horarios de oficina administrativa desde la sede central en Heredia, lo cual afecta la capacidad de respuesta en las diferentes zonas.¹².

¹¹ Ranking de número es una medida de clasificación ordinal que se utiliza para establecer relación entre un conjunto de elementos de naturaleza similar.

¹² Vale decir, el vehículo sale a las 8 de la mañana de la sede central del Conapdis, en Lagunilla, Heredia, para hacer un recorrido de más de cinco (5) horas, si encuentra atrasos en el camino cuando llega a su destino se ha perdido el día de trabajo o solamente se pueden visitar lugares cercanos a la sede.

Por el lado de los recursos provenientes del Fodesaf la transferencia monetaria se asigna a población que, por sus características, como ya indicado, resulta de difícil egreso.

La falta de respuestas de las entidades llamadas a jugar un papel importante en la coordinación interinstitucional, ante la ausencia de una voluntad política estatal de prestar atención a la población con discapacidad, multiplica las limitaciones para garantizar perdurabilidad en los cambios positivos alcanzados por la intervención en la prestación de los servicios.

El compromiso, la mística de trabajo y la responsabilidad evidenciada por las personas funcionarias del Conapdis para la atención de las alternativas residenciales es un factor necesario, más no suficiente para superar con éxito las carencias operativas. Incluso, la sobrecarga de trabajo es un factor que puede atentar contra la salud ocupacional, principalmente por el estrés acumulado por el personal técnico y administrativo de las sedes regionales, ante la impotencia frente a la falta de recursos para el accionar institucional.

Las deficiencias de recursos en todos los planos considerados hacen que en la práctica los planes de mejora se “peguen” unos contra otros, sin que se pueda dedicar el tiempo y la atención debida a la formulación de una estrategia de sostenibilidad del Programa en el mediano y largo plazo (Tabla 10).

3.3.2. Factores (internos y externos) que fomentan o amenazan sostenibilidad

Tabla 10. Factores internos y externos que fomentan o amenazan la sostenibilidad de las Alternativas Residenciales –al 31 de octubre de 2018–

Factores	Fomentan	Amenazan
Internos		
1. Recursos financieros	➤ Búsqueda de apoyos locales.	➤ Insuficiencias en la asignación de fondos públicos.
2. Gestión Humana	➤ Compromiso personal. ➤ Mística de trabajo. ➤ Coordinación interna.	➤ Falta de personal. ➤ Sobre carga de trabajo. ➤ Multiplicidad de tareas ➤ Ausencia de incentivos y compensaciones salariales. ➤ Riesgos vitales en el ejercicio de las funciones institucionales (acoso, accidentes, asaltos, amenazas). ➤ Exigencia de incorporación al Servicio Civil.
3. Mejoramiento de la calidad de los servicios ofrecidos	➤ Buenas relaciones interpersonales en el interior de las sedes regionales.	➤ Excesiva tramitología. ➤ Omisiones y errores administrativos. ➤ PA nivel macro se percibe una cultura institucional negativa ➤ Desmotivación. ➤ Cultura del “miedo” en el conjunto institucional. ➤ Falta de convenios con oferentes de servicios. ➤ Falta de actualización de los costos por prestación de servicios. ➤ Supervisión concebida como visita domiciliaria. ➤ Modelo de gestión (debe actualizarse marco filosófico y metodológico con enfoque de Derechos Humanos). ➤ Falta de uniformidad de criterios. ➤ Mala imagen de las residencias privadas como modalidad de atención.
Divulgación	➤ Expertise personal técnico. ➤ Capacidad de trabajo del personal técnico. ➤ Coordinación con otras jefaturas externas.	➤ Multiplicidad de actividades. ➤ Falta de estrategias para la atracción de oferentes de alternativas residenciales. ➤ Falta de promoción de la familia solidaria. ➤

Factores	Fomentan	Amenazan
Externos		
1. Normativa	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Amplia legislación nacional y convenciones internacionales que respaldan la protección de los derechos humanos de las personas con discapacidad. ➤ Ley 9379, Ley para la promoción de la autonomía personal de las personas con discapacidad. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Poco conocimiento de la normativa. ➤ Bajo interés en su cumplimiento por parte de actores estratégicos. ➤ Jurisprudencia que afecta la contratación de personal
2. Población meta	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Buena imagen institucional. ➤ El programa es una necesidad en el contexto de las necesidades del país. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Crecimiento de la población con discapacidad en situación de pobreza material y estado de abandono familiar. ➤ Perfiles de solicitudes que no cumplen con los requisitos de entrada ➤ Clientelismo político en las referencias de la población ➤ Diversidad en los perfiles de atención (adicciones, violencia, acoso sexual, conflicto con la ley). ➤ Falta de adecuación en los servicios ofrecidos vs. las características de la población que ingresa.
3. Coordinación interinstitucional	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Buenas relaciones interpersonales con otras instituciones públicas en el espacio regional y cantonal. ➤ Participación activa en las comisiones que permiten mostrar los beneficios de la oferta institucional. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Visualización de Conapdis como único actor con responsabilidad en la atención de personas con discapacidad. ➤ Poco interés de las instituciones del sector social ➤ Respuestas tardías por parte de otras entidades (CCSS, IMAS, Conapam). ➤ Tiempo de respuestas sujetos a recursos de amparo. ➤ Vacíos institucionales en la atención de ciertos grupos de población. ➤ Falta de una política de prevención del abandono familiar.
4. Responsabilidad social	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ejemplos positivos de apoyos brindados por actores locales. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Falta una estrategia de largo alcance de sensibilización dirigida a las grandes empresas del sector privado.
5. Actores locales	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Creación de instancias de apoyo a procesos de inserción comunal y social. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Denuncias vecinales sin fundamento. ➤ Rechazo de la comunidad.

Fuente: Elaborado a partir de datos recopilados en la evaluación.

En síntesis, entre los principales factores de cara a la sostenibilidad de las Alternativas Residenciales, destacan:

- a. A lo interno, los apoyos locales, la gestión humana; y, dentro de ésta última, destacan las relaciones interpersonales en las sedes regionales (vínculos de cercanía y confianza) como factores que fomentan la sostenibilidad. No obstante, su acción se ve amenazada por las carencias o insuficiencias de recursos (financieros, de personal y material) y metodológicas (necesidad de articular la tramitología cotidiana con la trascendencia estratégico-institucional). A lo que suma la exigencia de incorporación del personal al Servicio Civil.

- b. En lo externo según opinión de actores entrevistados, la buena imagen institucional se ve contrarrestada o “empañada”, por la creciente avalancha de necesidades o demandas de atención y su creciente complejidad, además falta de reconocimiento institucional y legitimidad social del rol de Conapdis, que resta las posibilidades de acompañamiento. El involucramiento de otros actores, principalmente a nivel local, con ejemplos positivos de articulación, podría ser una clave para apalancar procesos más amplios de participación comprometida desde una perspectiva de responsabilidad social y compromiso ciudadano. Falta voluntad política acuerpada por capacidad técnica para fomentar esquemas interactivos y efectivos de coordinación interinstitucional. Así como, fomentar Alianzas Público-Privadas, entre entidades con diversidad de fines, compartiendo riesgos, construyendo consensos, interactuando con base en reglas compartidas, en una relación colaborativa con carácter de permanencia, combinando capacidades y colocando recursos por parte del sector privado a favor de servicios dirigidos a la población con discapacidad.

A los factores ya mencionados, hay que agregar un factor externo de relevancia que tiene que ver con los embates de la actual situación-país y las implicaciones del efecto

financiero-fiscal en la recaudación del Fodesaf, principal fuente de financiamiento de las alternativas residenciales, en particular la afectación en la liquidez del Ministerio de Hacienda.

Resumiendo, desde el punto de vista de los hallazgos destacan un conjunto de aspectos relativos a los criterios de pertinencia, calidad del servicio y sostenibilidad. Dentro de los cuales, a su vez, es posible identificar un conjunto de buenas prácticas y oportunidades de mejora (replicables a escala) que, si bien forman parte de los hallazgos, siguiendo las indicaciones de los TdR (2018, p. 1) se desarrollan en el capítulo siguiente.

4. Buenas prácticas y oportunidades de mejora

Este capítulo, siguiendo el desglose solicitado en los TdR (2018, p. 1) se dedica a las buenas prácticas y oportunidades de mejora identificadas en el proceso de evaluación. Al respecto, cabe mencionar que el concepto de buena práctica que, en esencia implica encontrar y mostrar la diferencia, ha irrumpido con fuerza en el mundo de la evaluación. Por lo regular, se entiende como un aprendizaje susceptible de emular y, en consecuencia, con posibilidades de transformarse en oportunidades de mejora (replicables a escala). Para efectos de la presente evaluación se asume (FAO, 2015, p. 1):

Una buena práctica no es tan sólo una práctica que se define buena en sí misma, sino que es una práctica que se ha demostrado que funciona bien y produce buenos resultados, y, por lo tanto, se recomienda como modelo. Se trata de una experiencia exitosa, que ha sido probada y validada, en un sentido amplio, que se ha repetido y que merece ser compartida con el fin de ser adoptada por el mayor número posible de personas.

En ese tenor, durante el proceso de evaluación se pudo observar un conjunto de experiencias de aprendizaje en diferentes niveles de actuación institucional; que, por lo demás, cuentan con legitimidad y reconocimiento por parte de socios en la implementación y población destinataria, tanto en términos de innovaciones operativas, como de medidas replicables a escala.

4.1 Innovaciones operativas

El Programa Pobreza y Discapacidad en su conjunto durante su implementación ha ido teniendo variaciones sustanciales en el perfil de entrada de la población, como ya indicado. En particular por “presiones” provenientes de autoridades políticas y jurídicas,

que basadas en normativa nacional y convenciones internacionales inducen la entrada al programa de personas con discapacidad y otras condiciones de vulnerabilidad.

De modo que a lo largo de la línea del tiempo se ha visto en la necesidad, de incorporar adaptaciones, inclusiones o modificaciones de elementos existentes, con el fin de mejorar o renovar respuestas a retos concretos de las necesidades de la población meta y a la búsqueda de coherencia con los bienes y servicios brindados para tal fin.

Las sedes regionales, a pesar de la dispersión que generan las “presiones” externas y no obstante las limitaciones de recursos, ya anotadas, han sido capaces de *repensar* su accionar para ir generando en el día-a-día innovaciones propias para acometer su quehacer cotidiano.

Entre las buenas prácticas institucionales de conjunto, destacan un conjunto de mecanismos de atención desarrollados desde la gestión del programa (Figura 22).

Figura 22. Buenas prácticas institucionales de conjunto



Fuente: Elaborado a partir de datos recopilados en la evaluación.

Estas buenas prácticas institucionales de conjunto, expresión del compromiso personal y mística de trabajo de asesores regionales, merecen atención y consideración especiales, ya que constituyen un ejemplo a emular para los fines de la política pública en materia de atención y prestación de servicios a población con discapacidad.

En su accionar el Conapdis ha ido creando y desarrollando un modelo de atención que, si bien en términos institucionales amerita reformulación para adecuarlo a las nuevas y cambiantes circunstancias (internas y externas), cuenta con una base sólida en materia de expertise profesional acumulado y capacidades institucionales de actuación legitimadas en su expresión territorial. Este sentir es reconocido por el conjunto de actores entrevistados.

4.2. Medidas replicables a escala

Durante la evaluación se pudo observar un conjunto de medidas replicables a escala, en dos niveles de acción:

- a. Desde la práctica operativa de las sedes regionales (Figura 23).
- b. Desde la iniciativa propia de operadores de servicios y personas de apoyo a las alternativas residenciales (Figura 24).

Figura 23. Oportunidades de mejora desde la práctica operativa de las sedes regionales



Fuente: Elaborado a partir de datos recopilados en la evaluación.

Los beneficios del trabajo en equipo facilitan el establecimiento de prioridades de atención y una utilización más óptima del esquema de asignación de recursos, a pesar de las sobradas limitaciones. Sus resultados son mejores donde existen espacios para la valoración conjunta y anuencia permanente a consulta y flujos de comunicación directa y en forma bidireccional (Jefaturas-Asesores Regionales).

Una medida de utilidad para compensar las limitaciones de personal y deficiencias en la movilización que se está utilizando en varias sedes regionales y que favorece en forma positiva la gestión institucional del programa, es solicitar la presencia de personas con discapacidad en las oficinas para fines de monitoreo y seguimiento, en forma complementaria a las visitas de supervisión. Así como la utilización de medios alternos de comunicación, principalmente por vía telefónica, facilitada por la asignación de teléfonos celulares provistos y pagados en forma institucional.

Se pudo comprobar en forma directa la importancia que la población usuaria de los servicios de los servicios y personas de apoyo atribuyen a la convocatoria de reuniones en las sedes regionales y a la comunicación vía telefónica. Además, estas visitas facilitan la revisión de los cuadernos con las facturas de gastos. Para operadores de servicios se convierten en un espacio más distendido de trabajo y coordinación y las personas en modalidades más independientes lo toman como una salida que favorece su autonomía e incluso operan como una forma de esparcimiento.

A manera de ejemplo en la sede regional Central Sur se observó en una convocatoria dirigida al conjunto de operadores de residencias privadas. En ese sentido, resulta interesante la economía de escala en términos de tiempo, posibilidades de socialización de experiencias, puesta en común de necesidades y posibilidades de acercamiento y proceso de aprendizaje que significa una reunión conjunta¹³.

Otro mecanismo complementario que llama la atención, es la identificación de una persona de apoyo (con lazos de consanguinidad, familiar político o con algún grado de afinidad y/o vecina) con cercanía de aproximación física a la localización de hogares individuales y multifamiliares, que asumen un rol destacado con responsabilidad y compromiso en el acompañamiento. Esta acción valorada como positiva permite ampliar la cobertura de atención con una cierta garantía de calidad en la atención.

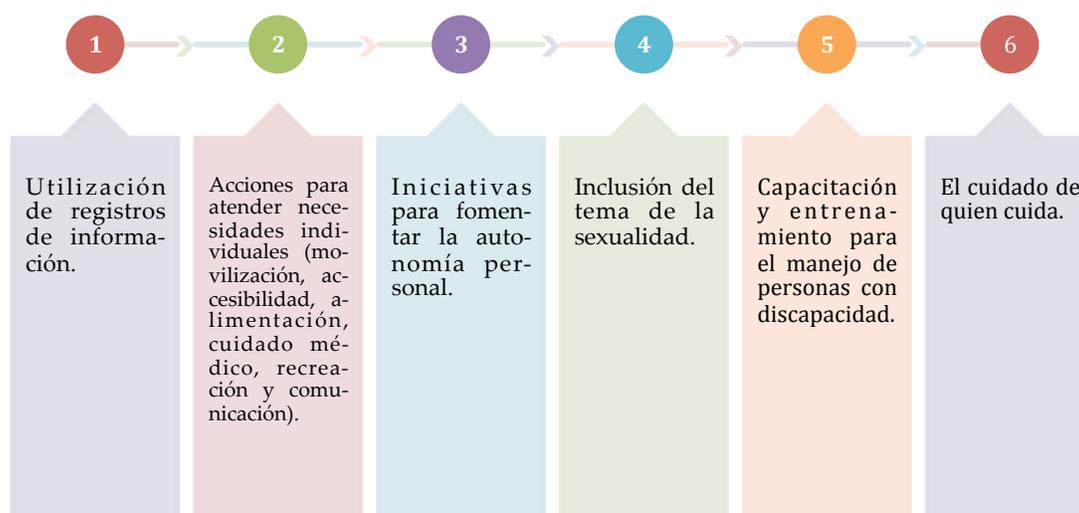
También sobresale como una oportunidad de mejora los vínculos con actores locales que brindan apoyo en terapias ocupacionales, un tema con amplias posibilidades de ampliación, vía el establecimiento de sinergias para la realización de acciones rectoras con alto impacto comunal y local.

¹³ Adicionalmente, en dicha convocatoria y por iniciativa de la asesora regional a cargo, se abrió un espacio para aplicar un instrumento de evaluación.

Entre las buenas prácticas de sinergia con actores locales destacan las ferias y foros informativos. En la medida que actividades de esa naturaleza abren las puertas para acciones rectoras de alto impacto, en modalidades grupales dirigidas a empoderar a las personas usuarias y referentes interinstitucionales, desde un modelo socioeducativo con enfoque de Derechos Humanos, plantean una clave importante para potenciar la actuación institucional.

En otro sentido, pero siempre de cara a las oportunidades de mejora, destaca la iniciativa propia de operadores de servicios y personas de apoyo a las alternativas residenciales.

Figura 24. Oportunidades de mejora desde la iniciativa propia de operadores y responsables de alternativas residenciales



Fuente: Elaborado a partir de datos recopilados en la evaluación.

El 83% de las personas operadoras y responsables de alternativas residenciales indicaron realizar iniciativas destinadas a fomentar la autonomía personal y citan como ejemplos al ejercicio del derecho a la autonomía personal: administración propia de los fondos recibidos mediante la transferencia, respeto al espacio vital, ayudar en las tareas domésticas, hacer mandados, asistir a talleres ocupacionales y de manualidades, viajar

en transporte colectivo, hábitos de higiene (bañarse solo, lavarse los dientes, arreglar la cama), asistir a cultos religiosos, terapia física y arte terapia, respeto a las normas de convivencia, comunicación y relaciones interpersonales.

Una buena práctica de importancia que destaca por la necesidad de su replicabilidad a escala es la capacitación y entrenamiento para el manejo de las personas con discapacidad. En distintas residencias privadas se pudo constatar que operadores y personal de apoyo cuentan y muestran certificados de capacitación recibidos en distintos ámbitos, desde generalidades de primeros auxilios básicos hasta otros más específicos sobre qué es la discapacidad, intervención no violenta en situaciones de crisis, cuidado de personas dependientes, entre otros.

Hay que destacar las capacitaciones en el cuidado del cuidador, uno de los temas a los cuales los estudios de calidad de vida de personas con discapacidad ofrecen más atención.

En la sede regional Chorotega “El reto de cuidarse para cuidar mejor” es impartido por la Cooperativa Nacional de Educación (Coopenae) y la Fundación Trascender en Santa Cruz. Las personas entrevistadas comentaron cómo aprendieron a mejorar sus hábitos de trabajo y sacar pequeños espacios para su propio cuidado. Capacitaciones de esa naturaleza deberían replicarse a escala con el patrocinio del Conapdis y bajo la responsabilidad de entidades como Coopenae que ya tienen experiencia en el tema.

De igual manera, con otros temas identificados por operadores y personas responsables de servicios, entre los que se destacan manejo de límites, resolución de conflictos, Lesco, autismo y terapia ocupacional.

Resumiendo, las personas entrevistadas operadoras y responsables de alternativas residenciales en general dicen sentir satisfacción con el trabajo de cuidado que realizan y en

especial cuando pueden observar pequeños cambios actitudinales en la conducta de las personas a las que prestan servicios. He ahí una clave importante para fortalecer su participación y compromiso de actuación como socios en la implementación, de cara a los factores claves que inciden en el desempeño del programa, identificados y caracterizados en el capítulo siguiente.

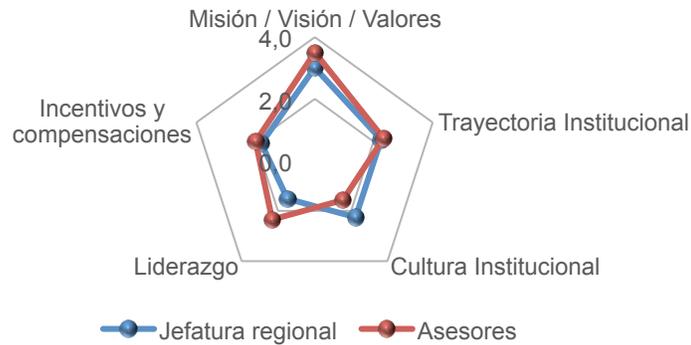
5. Factores claves que inciden en el desempeño del Programa

En este capítulo, con el interés de proveer elementos que permitan entender más en profundidad los hallazgos de la evaluación, se identifican y analizan un conjunto de factores claves que inciden en el desempeño del Programa, a saber: condiciones institucionales, estructuración del programa, entramado de actores y percepción del programa como un todo.

5.1. Condiciones institucionales internas

Con el fin de sentar las bases para valorar de mejor manera, más allá de la simple observación, el desempeño de las alternativas residenciales como parte integrante del Programa Pobreza y Discapacidad, se les pidió a las jefaturas y asesores regionales brindar sus percepciones sobre el desempeño del Conapdis en general y de las sedes regionales en particular, en sintonía con el *triángulo de valor público agregado* (Moore 1988) y aplicando una escala de Lickert de 1 a 4 (donde 1 es la peor valoración y 4 la mejor) (Figura 25).

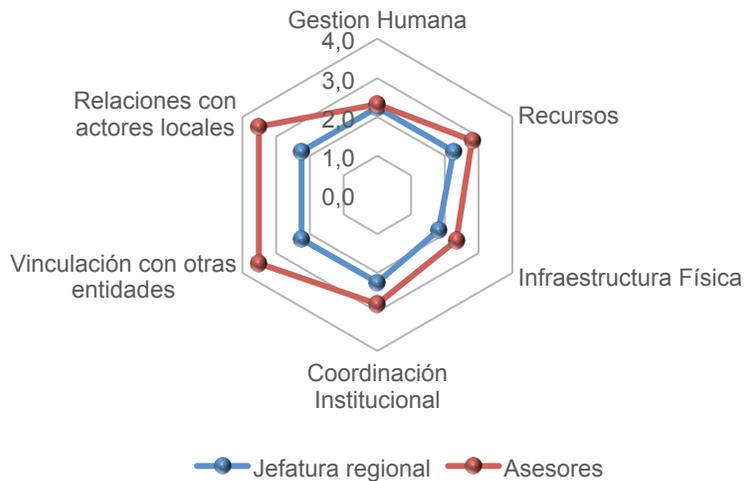
Figura 25. Valoración del desempeño de Conapdis en general por parte de Jefaturas y Asesores Regionales



Fuente: Elaborado a partir de datos recopilados en la evaluación.

Resulta notorio que en forma prácticamente coincidente el criterio que recibe más baja calificación es incentivos y compensaciones por trabajar en el Conapdis. En general, las jefaturas valoran en forma más alta la cultura institucional y más baja el liderazgo. Los asesores asignan un puntaje más bajo a la cultura institucional y al liderazgo le atribuyen una valoración mayor. Pareciera existir mayor cohesión en el interior de las sedes regionales, que entre estas y el personal directivo a nivel nacional (Figura 26).

Figura 26. Valoración del desempeño de las Sedes Regionales en particular por parte de Jefaturas y Asesores Regionales



Fuente: Elaborado a partir de datos recopilados en la evaluación.

Cuando se trata de la valoración del desempeño institucional en particular de las Sedes Regionales, las calificaciones de las jefaturas distan de los rangos máximos de la escala y todos los atributos considerados reciben una menor ponderación por parte de éstas en relación con el cuerpo de asesores, a excepción de la gestión humana. En efecto, para asesores la vinculación con otras entidades y las relaciones con actores locales es mejor valorada, recibiendo las más altas calificaciones del conjunto, posiblemente por estar directamente en sus manos.

5.2. Estructuración del programa

Con la idea de obtener una especie de “radiografía” del transcurrir del programa, se realizó una lista de la normativa, a fin de identificar hitos de incidencia según su procedencia (legislación nacional y convenciones internacionales). Asimismo, en las entrevistas con el personal técnico-directivo y en los grupos focales en las sedes regionales, a falta de documentación, se tomó nota de los relatos orales sobre la evolución institucional del programa en cuestión.

Cabe mencionar que existe consenso generalizado en todos los estamentos institucionales sobre los orígenes, antecedentes y desarrollo del Programa; aunque no así en las percepciones sobre la situación actual, las dificultades a resolver según factores de incidencia y la hoja de ruta a seguir para la mejora en la actuación.

En el imaginario colectivo existe conciencia del "Proyecto Servicios Sustitutivos de Cuido Familiar para Personas Adultas con Discapacidad en Situación de Abandono y/o Riesgo Social provenientes del Patronato Nacional de la Infancia" como antecedente inmediato del Programa de Servicios de Convivencia Familiar (PSCF)¹⁴.

¹⁴ Llama la atención que esta forma de denominación del programa es la que utilizaron las personas de junta directiva, con quienes se tuvo la oportunidad de realizar una entrevista colectiva.

De igual modo, en particular de parte de las jefaturas y asesores regionales con más tiempo de vinculación institucional, en forma reiterada aducen que en sus inicios el PSCF operaba sobre un esquema de articulación interinstitucional por vía de una Comisión Mixta operando en el nivel estratégico, factor clave en sus márgenes de acción. Dicha comisión, sin razones institucionales aparentes, fue cesando en su actuación y el accionar del programa queda relegado al plano operativo, sin respaldo de tomadores de decisiones institucionales, con capacidad de atender, canalizar o resolver situaciones problemáticas.

Por otro lado, la estructuración del Programa Pobreza y Discapacidad responde, de manera fundamental, a un propósito financiero-presupuestario para efectos de focalización de la población meta en condición de pobreza material, en correspondencia con los requerimientos del financiamiento proveniente de Fodesaf. De hecho la cobertura de las alternativas residenciales está directamente vinculada a la posibilidad de acceso a fondos de esa fuente, tal como se desprende de la evolución de la cantidad de personas destinatarias (en números absolutos) (Tabla 11).

Tabla 11. Cantidad de personas destinatarias de las Alternativas Residenciales, según fuente de financiamiento (Ley 7972 (*), Convenio Fodesaf y Ley 8783) –en números absolutos– 2002-2018

Año	Total personas destinatarias	Ley 7972	Convenio Fodesaf	Ley 8783
2002	510	472	38	-
2003	525	472	52	-
2004	529	121	408	-
2005	547	145	402	-
2006	653	469	184	-
2007	828	217	611	-
2008	926	210	716	-
2009	1.049	131	918	-
2010	1.114	38	1,076	-
2011	1.249	112	1,049	88
2012	1.239	192	993	54
2013	1.232	318	906	8
2014	1.277	176	1065	36
2015	1.267	164	1069	34
2016	1.325	159	830	336
2017	1.448	149	947	352
2018 (**)	1.560	158	1029	373

(*) Se refiere a la ley de creación de cargas tributarias sobre licores, cervezas y cigarrillos para financiar un plan integral de protección y amparo de la población adulta mayor, niñas y niños en riesgos social, personas discapacitadas abandonadas, rehabilitación de alcohólicos y farmacodependientes, apoyo a las labores de la Cruz Roja y derogación de impuestos menores sobre las actividades agrícolas y su consecuente sustitución. Publicada en la Gaceta 250, Alcance 105, del 24/12/1999.

(**) al 31 de octubre.

Fuente: Elaborado a partir de datos recopilados en la evaluación.

La información anterior se corrobora cuando se procede con el cálculo de número índice¹⁵ (Tabla 12).

¹⁵ El número índice es una medida utilizada para realizar comparaciones en un período de tiempo dado y su aplicabilidad es cada vez más aceptada en ámbitos diversos, en tanto que resulta útil para mostrar la variabilidad en el comportamiento dado de una variable en el tiempo, a partir de una sucesión de observaciones o serie cronológica, tomando como base un año de referencia. Conviene indicar que el número índice muestra tendencias.

Tabla 12. Número índice de personas destinatarias de las Alternativas Residenciales, según fuente de financiamiento (Ley 7972, Convenio Fodesaf y ley 7971) Años 2002 al 2018

Año 2002=100, excepto para Ley 8783, en cuyo caso 2011=100

Año	Total personas destinatarias	Ley 7972	Convenio Fodesaf	Ley 8783
2002	1,0	1,0	1.0	0,0
2003	1,0	1,0	1.4	0,0
2004	1,0	0,3	10.7	0,0
2005	1,1	0,3	10.6	0,0
2006	1,3	1,0	4.8	0,0
2007	1,6	0,5	16.1	0,0
2008	1,8	0,4	18.8	0,0
2009	2,1	0,3	24.2	0,0
2010	2,2	0,1	28.3	0,0
2011	2,4	0,2	27.6	1,0
2012	2,4	0,4	26.1	0,6
2013	2,4	0,7	23.8	0,1
2014	2,5	0,4	28.0	0,4
2015	2,5	0,3	28.1	0,4
2016	2,6	0,3	21.8	3,8
2017	2,8	0,3	24.9	4,0
2018 (*)	3,1	0,3	27.1	4,2

(*) al 31 de octubre.

Fuente: Elaborado a partir de datos recopilados en la evaluación.

5.3. Entramado de actores

El otro elemento clave para valorar el desempeño de las alternativas residenciales es la creciente complejidad del entramado de actores, en particular de las demandas de las referencias sociales para el ingreso de población meta. En la práctica opera como fuente de “dispersión” en la actuación, incluso de acatamiento obligatorio en función de la normativa vigente, como explicado con anterioridad.

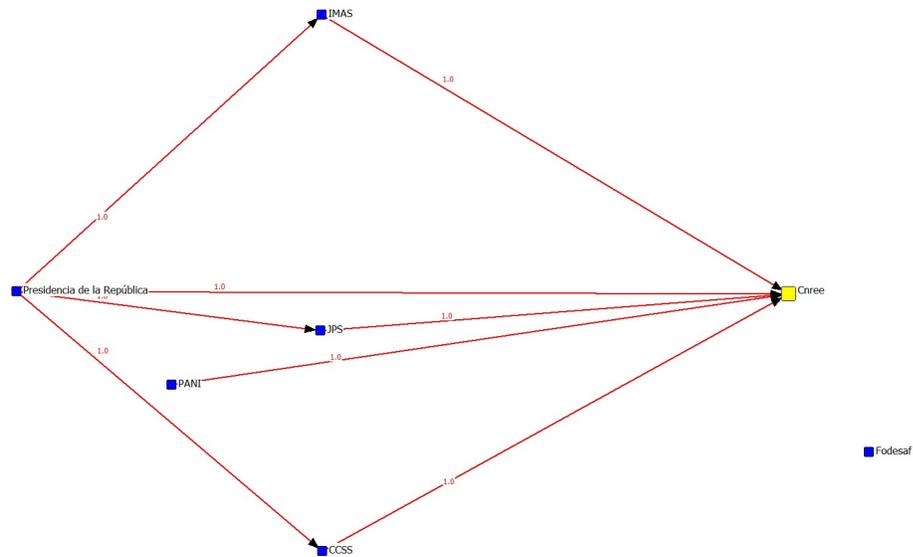
Con el fin de identificar y dimensionar de mejor manera el sentido de la “presión” de tales demandas, se aplicó el Análisis de Redes Sociales (ARS en castellano o SNA *Social Network Analysis* en inglés) (Molina, 2004)¹⁶ y se representó en un mapa de actores con la respectiva conformación en redes institucionales, tomando como ejemplo dos momentos claves en la evolución histórica de las alternativas residenciales:

- a. En 1999, cuando se inicia el PSCF; y
- b. En 2018, al momento de la presente evaluación.

Los resultados, a grandes rasgos, dan cuenta que el PSCF en sus inicios estaba sometido a una demanda relativamente acoplada con vínculos de reciprocidad, en un entorno de liderazgo compartido entre la Presidencia de la República y el anterior Cnree y recibiendo población meta de manera exclusiva del PANI, semejando una figura especie de avión “en despegue” (Figura 27).

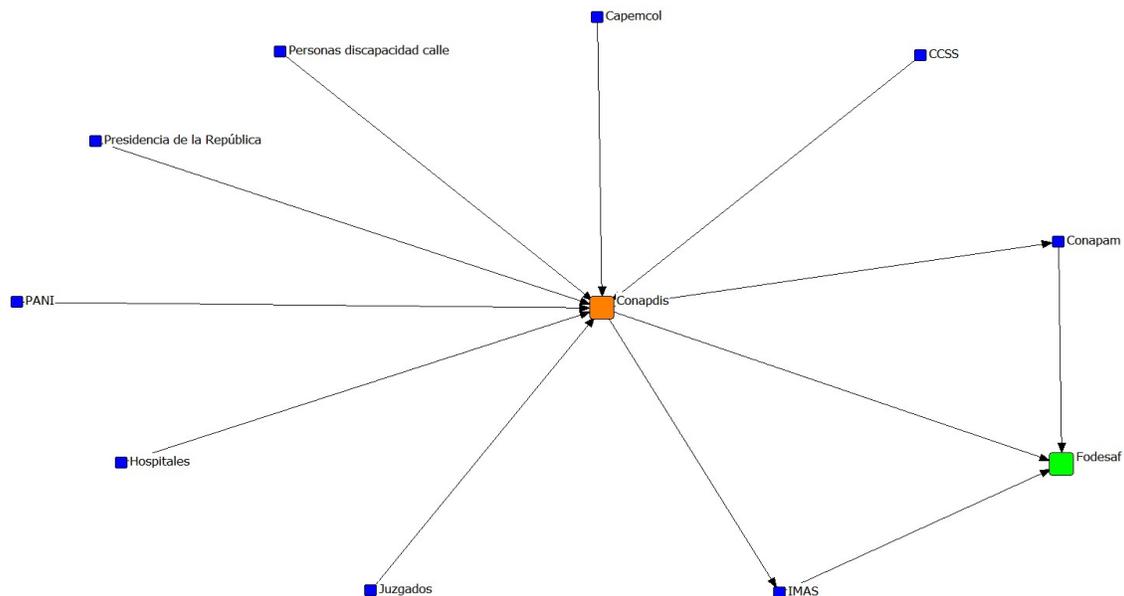
¹⁶ La perspectiva de redes es considerada como poderosa herramienta de análisis para el establecimiento de un conjunto de relaciones entre actores, que permite mostrar la reciprocidad entre los mismos, con aplicaciones en la salud, la discapacidad y el apoyo comunitario, aunque su aplicación es relativamente incipiente en procesos de evaluación.

Figura 27. El PSCF en sus inicios



Fuente: Elaborado con base en datos de la evaluación

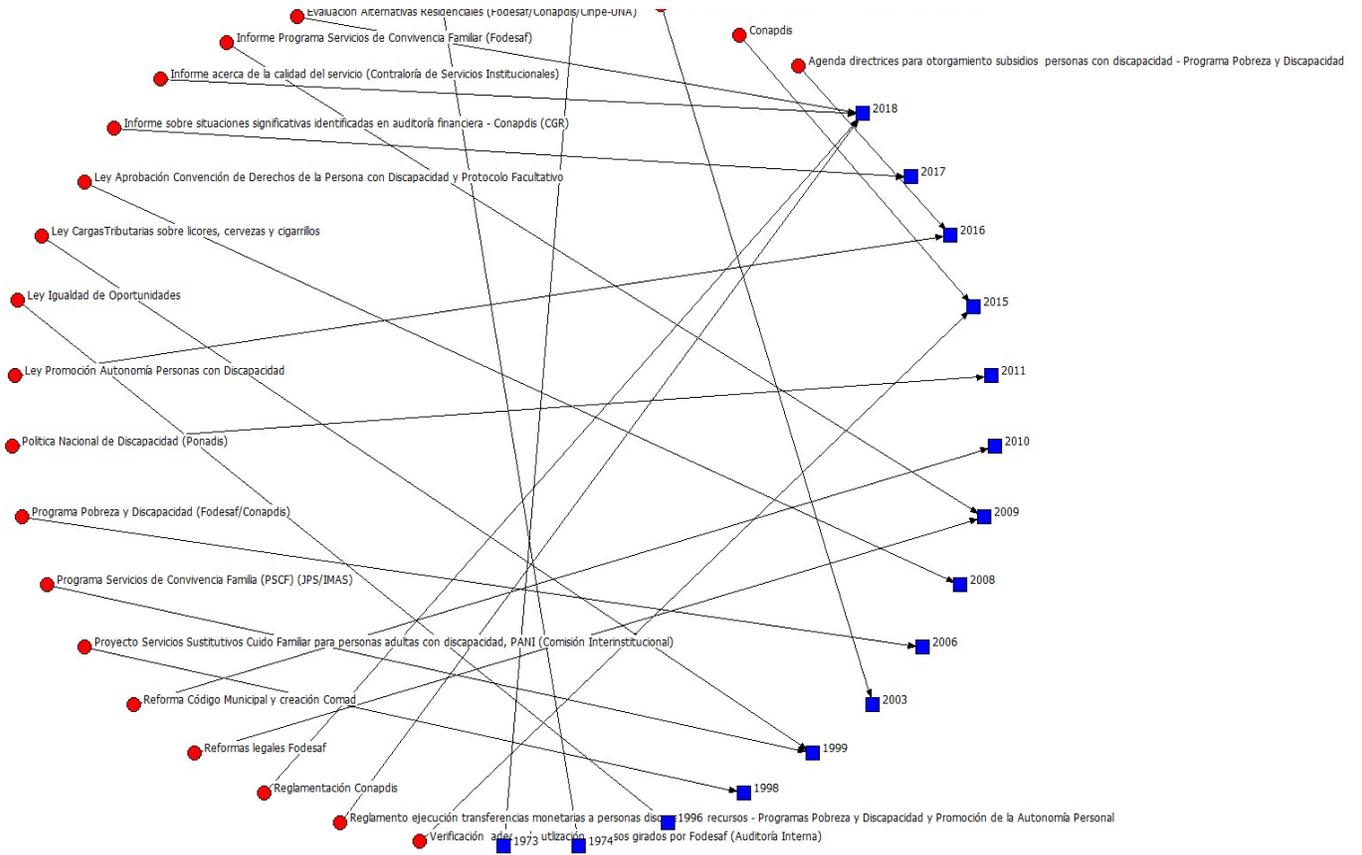
Mientras que, con el tiempo el Programa Pobreza y Discapacidad, se constituye en un espacio para el ejercicio de una fuerte presión de demandas unilaterales hacia el Conapdis, con pocos vínculos bidireccionales observables, un entorno tipo “araña” que vislumbra desconexión interinstitucional, con una única salida: alianzas estratégicas con Conapam e IMAS, en triangulación con Fodesaf (Figura 28).

Figura 28. El entramado de actores del Programa Pobreza y Discapacidad

Fuente: Elaborado con base en datos de la evaluación

Por otro lado, si se agregan las demandas institucionales más relevantes en el accionar del programa, producto de la normativa (legislación nacional y convenciones internacionales), de las decisiones políticas de más alto nivel y de iniciativas de control y fiscalización de la administración pública, la situación se torna más que complicada y la configuración adquiere una especie de “bola de fuego” prácticamente ininteligible (Figura 29).

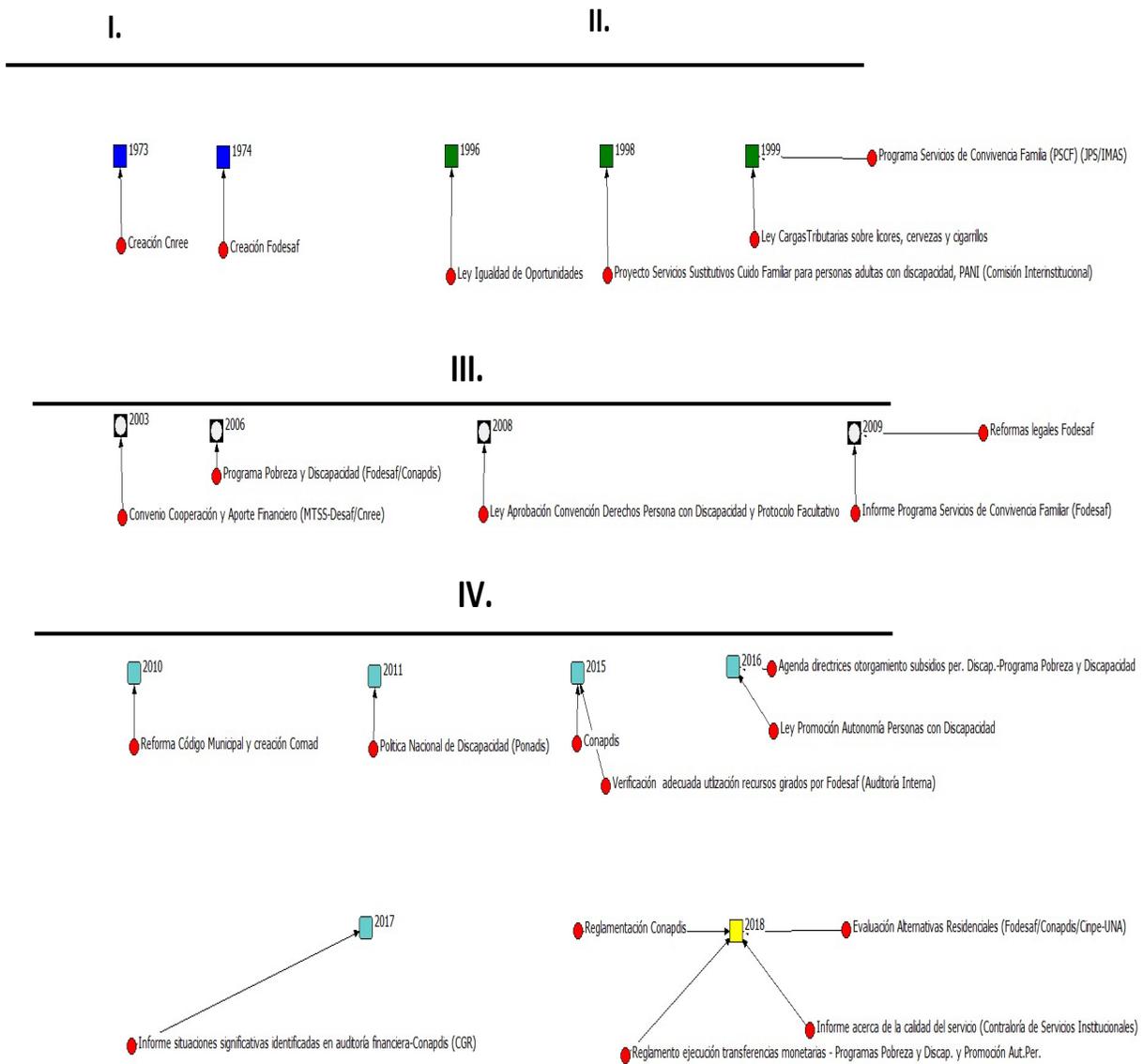
Figura 29. El transcurrir del Programa Pobreza y Discapacidad



Fuente: Elaborado a partir de datos recopilados en la evaluación.

En un intento por ordenar y hacer más comprensible la trayectoria del programa, se organizaron los hitos, según fuente de procedencia en cuatro (4) momentos en la vida institucional, finalizando en 2018, año de la presente evaluación (Figura 30).

Figura 30. Hitos de incidencia en el Programa Pobreza y Discapacidad



Fuente: Elaborado a partir de datos recopilados en la evaluación.

Destacándose, además de las demandas ya señaladas con respecto a la procedencia y perfil de entrada de la población destinataria, las recomendaciones emanadas del Informe Estudio Programa Servicios de Convivencia Familiar (MTSS-Desaf, 2009: 26-27), del Informe de Auditoría Interna (Cnree, 2015: 42-43), el Informe de la Contraloría General de la República (CGR, 2017: 23-24), el Informe de la Calidad del Servicios de la Contraloría de Servicios Institucionales (Conapdis, 2018: 36). Informes todos estos que plantean recomendaciones que introducen “presiones” en el programa, sin previa valoración de la viabilidad de las mismas, especialmente en términos de acceso a recursos.

Tales demandas más que contribuir a mejoras en el desempeño del programa, lo “entrapan” en su propio accionar, haciéndolo preso de inflexibilidades que desconocen que el accionar de las instituciones sociales por su naturaleza debe estar centrado de manera preferencial en las personas y no únicamente en las normas.

En particular, un factor que atenta contra el tiempo y esfuerzos requeridos para un desempeño institucional con una visión estratégica de largo alcance, es la obligatoriedad de girar las transferencias monetarias de manera directa a la población destinataria, con independencia del tipo y condición de discapacidad. En la práctica la apertura de cuentas bancarias individuales significó un esfuerzo de movilización por parte del cuerpo de asesores de más de tres (3) meses calendario.

De una manera similar, la rendición de cuentas basada en la presentación y revisión de facturas individuales, resta el tiempo de calidad requerido por las actividades sustantivas del programa. Todos los actores entrevistados coinciden en que esta medida administrativa constituye una barrera insalvable para lograr mejoras en la calidad de los servicios y en la sostenibilidad del programa y sus resultados.

5.4. Percepción del programa como un todo

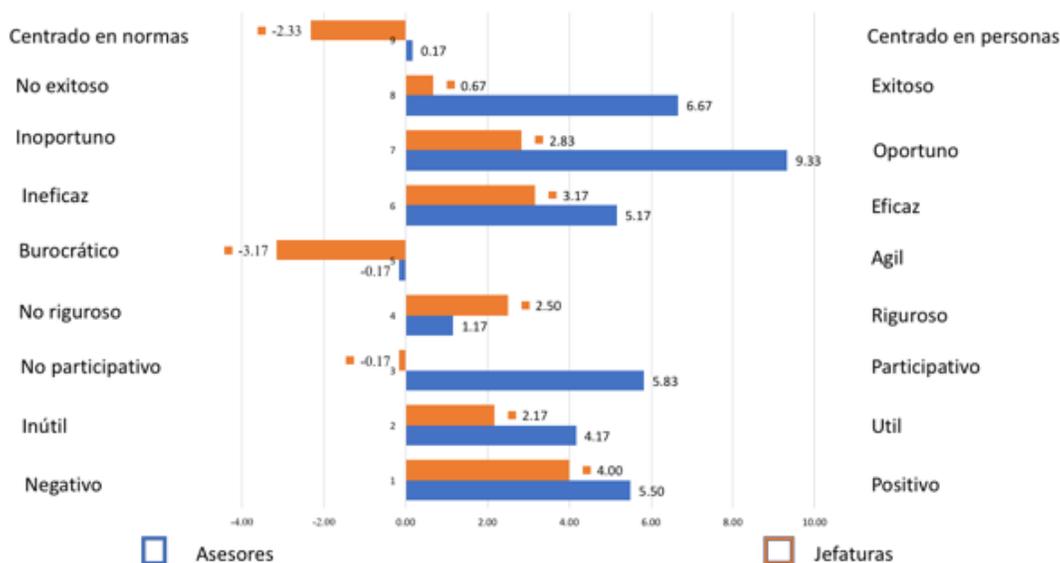
En un contexto de creciente complejidad en la estructuración del programa y el entramado de actores, es de esperar que otra fuente de presión proceda de la percepción del programa como un todo de los distintos actores con presencia en su implementación. Con el fin de precisar tales formas de percepción, se aplicó un ejercicio de diferencial semántico¹⁷ a las jefaturas y asesores regionales, operadores de servicios y personas de apoyo a las alternativas residenciales, particularmente residencias privadas y hogares solidarios. Para tal propósito, de acuerdo con la norma usualmente utilizada en ejercicios de esa naturaleza, se emplearon 9 (nueve) adjetivos para solicitar a las personas entrevistadas valorar su significado con respecto al programa.

5.4.1. Percepción del programa desde la perspectiva de la gestión

Jefaturas como asesores regionales, al solicitarse la valoración personal para cada par de adjetivos mostrados coinciden en una asignación de significado mayoritariamente positiva. No obstante, que existen diferencias significativas entre estos dos tipos de actores institucionales, al comparar las opiniones vertidas (Figura 31).

¹⁷ El diferencial semántico, también conocido como “prueba de diferencial semántico” es una técnica de investigación cualitativa que surge de la evaluación psicológica. Se lleva a cabo utilizando una serie de adjetivos opuestos o antónimos, con el propósito de medir las reacciones de las personas ante palabras y conceptos de estímulo. Fue desarrollada por Osgood, Suci y Tannenbaum (1957). El instrumento se sustenta en la teoría mediacional y en la actualidad ha recuperado popularidad en el encuadre teórico de las representaciones sociales. Se plantea que un concepto adquiere significado cuando un signo (palabra) puede provocar la respuesta que está asociada al objeto que representa; es decir, se reacciona ante el objeto simbolizado.

Figura 31. Percepción del programa desde la perspectiva de la gestión institucional



Fuente: Elaborado a partir de datos recopilados en la evaluación.

Siguiendo los postulados de la técnica del diferencial semántico, cuanto más distante se encuentre una opinión del punto central o neutro, mayor diferencial. Así, se tiene que:

- Existen marcadas diferencias en la significación de exitoso, oportuno y participativo. Para asesores regionales, estos conceptos poseen una significación muy alta respecto a las jefaturas. El hecho de que estos funcionarios/as sean la cara visible de la organización por su labor cotidiana que implica el contacto directo con la población usuaria de la institución, probablemente influye en esta valoración. El campo de significación semántica respecto al concepto de exitoso o no exitoso del programa, abarca una diferencia de 6 puntos en una escala decimal. Por su parte, dicho campo de significación semántica es mayor (6,50 puntos) cuando se vierte la opinión respecto a si el programa es oportuno o inoportuno. La diferencia de 6 puntos se mantiene también para el par de adjetivos participativo-no participativo.

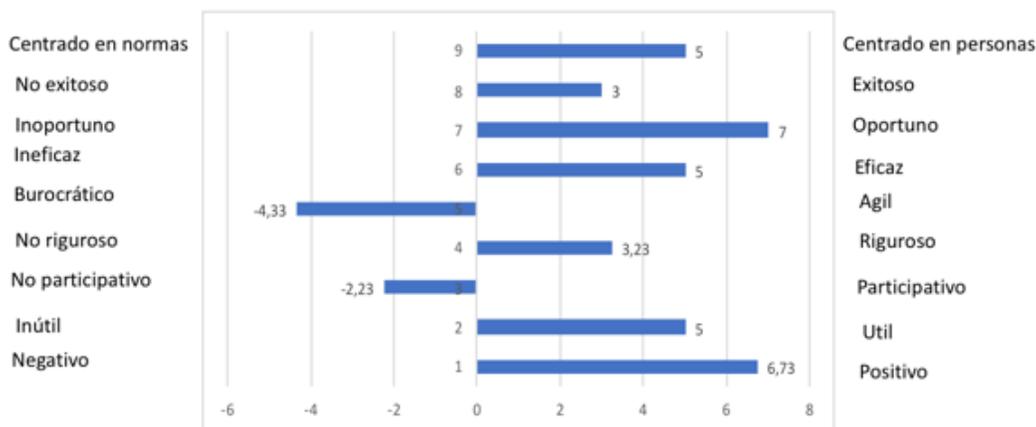
- Ambos tipos de actores (asesores y jefaturas regionales) coinciden en calificar el programa de Pobreza y Discapacidad como positivo y útil, aunque para ambas categorías la percepción mayoritariamente afirmativa la poseen siempre los cuerpos asesores.
- La percepción varía cuando se califican los conceptos ágil y burocrático. En tanto que para los asesores no es ni lo uno ni lo otro (0,17), las jefaturas califican el programa como burocrático, con una diferencia de 3 puntos en la escala de 1 a 10, respecto a los cuerpos de asesores.
- Esta percepción coincide también con la calificación otorgada al par de conceptos centrado en normas o centrado en personas; en este caso también la distancia semántica es de 2,5 puntos entre ambos tipos de funcionarios. El hecho de que sean las jefaturas las que manifiestan una connotación negativa hacia estos pares de adjetivos, es relevante respecto al estilo de gestión prevaleciente en las sedes regionales.

Al respecto, se denota la importancia de emprender cambios en los patrones culturales de la institución, particularmente en la relación existente entre autoridades de oficinas centrales y autoridades de sedes regionales. La generación de agendas de trabajo conjuntas, la producción de conocimiento, la adopción y replicabilidad de buenas prácticas institucionales entre las diversas regiones, constituye un déficit constantemente señalado por el staff institucional.

5.4.2 Percepción del programa desde la perspectiva de socios en la implementación

Para otros actores directamente relacionados con la prestación de servicios en residencias privadas y familias solidarias la percepción del programa adquiere una connotación diferente en varios de los aspectos tratados (Figura 32).

Figura 32. Percepción del programa desde la percepción de responsables de servicios y personas de apoyo



Fuente: Elaborado a partir de datos recopilados en la evaluación.

El programa es concebido como altamente oportuno, positivo, útil, eficaz y centrado en las personas. En la mayor parte de los casos, la distancia semántica respecto al punto central o neutro es bastante superior a las distancias mostradas en la figura anterior. No obstante, para este tipo de personal civil, el programa es burocrático y no participativo, factor siempre presente en los comentarios y apreciaciones individuales captadas durante el proceso de evaluación.

Resumiendo, la lógica explicativa de este conjunto de factores claves de los hallazgos encontrados, debe ser considerada de manera consistente en la interpretación de las principales conclusiones y recomendaciones clave del presente ejercicio de evaluación, de cara a la utilidad del espíritu e intencionalidad que la anima: “contribuir a la toma de decisiones para la mejora de la gestión institucional” (TdR, 2018, p. 1).



Fuente: Foto mural Cinpe-UNA

Ver más allá de la curva...

Conclusiones y recomendaciones

En este capítulo se presentan un conjunto de conclusiones directamente derivadas de los hallazgos de la evaluación; así como, una serie de recomendaciones generales, sin ánimo de exhaustividad y sin entrar en consideraciones de operatividad de las mismas, ya que eso rebasa los alcances de un proceso de evaluación.

Una primera conclusión general, pero de relevancia, es que las alternativas residenciales contribuyen con los propósitos del Estado costarricense de brindar protección social a población con discapacidad en situación de pobreza material y estado de abandono familiar. Respondiendo así a las directrices de más alto nivel en la toma decisiones políticas e institucionales. En ese sentido, su aporte es evidente en una sociedad, como la costarricense, que se ha venido sensibilizando en forma progresiva, en su corresponsabilidad de actuación frente a las necesidades de población con discapacidad, desde un enfoque de derechos humanos¹⁸.

La **pertinencia** de las Alternativas Residenciales en el Eje Protección del Programa Pobreza y Discapacidad se puede valorar en rangos de *alta a muy alta* dada su capacidad de constituirse en una respuesta a una población con cuadros complejos de discapacidad, que representan barreras, en algunos casos insuperables, para su incorporación al mercado laboral como vía para la generación de ingresos provenientes del trabajo y que constituyen en un segmento poblacional de desatención histórica por parte de la política pública del Estado.

El Programa en su conjunto muestra incidencia en respuesta a limitaciones de la población meta para alcanzar sin asistencia social una vida digna. Contribuyendo de manera particular a una mejora sostenible en factores objetivos (satisfacción de necesidades básicas elementales y derivadas de la discapacidad) como a elementos

¹⁸ Un ejemplo es la adopción del Lesco en los actos oficiales del gobierno de la República de Costa Rica.

subjetivos (al proveerle ciertos niveles de seguridad en el cuidado) que definen la calidad de vida de las personas en general y en particular de las personas con discapacidad¹⁹.

El programa aporta al cumplimiento de la misión institucional del Conapdis, en tanto “responsable de promover y fiscalizar el cumplimiento de los derechos humanos de la población con discapacidad” (Conapdis, 2017, pp. 21-22). Así como, a los objetivos institucionales del Programa 2: Promoción, Protección y Cumplimiento de los Derechos de las Personas con Discapacidad, al brindar servicios de protección para el otorgamiento de beneficios (Conapdis, 2017, p. 56).

Su coincidencia también es visible en relación con las prioridades nacionales y objetivos estratégicos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo “Alberto Cañas” 2015-2018 en lo que respecta al cumplimiento de derechos de las personas con discapacidad, en particular en situación de pobreza (Mideplan, 2014, pp. 38, 139 y 145).

El Conapdis, en su calidad de ente tutelar del programa, por medio de las sedes regionales ha mostrado capacidad para flexibilizarse y adaptarse a las cambiantes condiciones en los tipos y naturaleza del perfil de entrada de las personas conforme ha evolucionado la línea del tiempo.

Por su parte, el paradigma de abordaje de la discapacidad desde una perspectiva de derechos humanos implícito en el modelo de atención de las alternativas residenciales, muestra también consistencia con la evolución reciente de la definición y estrategia de atención de la discapacidad, en particular cognitiva y psicosocial. Al punto que, a partir de la evidencia científica acumulada, se podría decir que a nivel global se asiste a un cambio paradigmático en las prácticas profesionales y la planificación de los servicios.

¹⁹ La literatura sobre calidad de vida, en particular la sustentada y derivada en el modelo de Schalock (1996) plantea que la calidad de vida de personas con discapacidad está compuesta por los mismos factores que se consideran relevantes para el resto de las personas. Como diría Max Neef y colaboradores (1993) las necesidades son las mismas, la diferencia está en el tipo y naturaleza de satisfactores de las necesidades.

En la fase actual tiende a prevalecer la búsqueda de un enfoque de perspectiva ciudadana, basado en principios de integración social de la persona con discapacidad en sus ámbitos primarios y entornos inmediatos, propiciando para tal fin la creación de redes de solidaridad y apoyo (formal e informal), para facilitar entornos saludables que permiten fomentar rasgos de autonomía personal y protección social ampliada.

Una mirada de conjunto permite plantear que las alternativas residenciales, en sus distintas modalidades, aunque en niveles desiguales y a ritmos diferentes, continúan siendo una intervención oportuna, dadas sus finalidades y propósitos de atender una población meta carente de recursos materiales, abandonada por su familia y olvidada por los actores sociales e institucionales. No obstante, su pertinencia se ve disminuida por las carencias institucionales que restringen sus posibilidades de acción para ampliar sus alcances y mejorar los resultados de cara a la sostenibilidad.

La valoración de la **calidad** de los servicios ofrecidos depende, fundamentalmente, del tipo de actor que se trate, sus intereses particulares, los criterios utilizados y las condiciones en que se desarrolle la observación. Como indicado anteriormente, las residencias privadas han estado en el “ojo” del huracán y existe una tendencia a sobredimensionar y generalizar situaciones particulares en el cumplimiento de los requisitos de operación y en el manejo cotidiano de las mismas; en contraste con la idealización de las “bondades” de otras alternativas, en particular los hogares independientes y las familias solidarias, dejando de lado las condiciones del contexto, del tipo y características de discapacidad de la población destinataria, factores determinantes de la operatividad y funcionalidad de tales alternativas.

Desde el punto de vista de los requisitos de oportunidad, accesibilidad, atención recibida, necesidades vs utilidad de los servicios la calidad, en una mirada de conjunto, se puede valorar en rangos que fluctúan entre *media-media* a *media-baja* y; no necesariamente, está asociada a las modalidades de atención, sino a las condiciones

particulares en que cada una es ofrecida. Inciden factores tales como las carencias en la dotación de recursos y las limitaciones de la generalidad de la población meta para participar en forma activa y constituirse en artífices de un proyecto de vida en forma autónoma.

Según cálculos corroborados con datos del personal técnico-directivo del Conapdis, es de esperar que 1 entre 100 personas atendidas por el programa puedan superar en forma sostenible la situación de pobreza material. En algunas sedes regionales la situación se torna más complicada. Por ejemplo, ante familias completas con discapacidad cognitiva y otros cuadros complejos de discapacidad múltiple.

El Conapdis en su calidad de ente rector de la persona con discapacidad en el territorio nacional, en la práctica tiene que asumir la disyuntiva de brindar servicios de atención a esa población meta, a la par del ejercicio de su función en acciones rectoras (asesoría en temas legales, capacitación, promoción y divulgación de derechos) y de fiscalización.

Mientras el perfil de la población destinataria que reciben se complejiza, el compromiso de las demás instituciones sociales tiende a disminuir al punto de prácticamente invisibilizarse. La gran diferencia está, al decir del personal de Conapdis entrevistado que por la naturaleza de su misión institucional no puede decir “no” a la población con discapacidad: mientras que, otras entidades sí lo pueden hacer y manejar otras prioridades en su intervención institucional. En palabras de la Directora Ejecutiva “el programa está colapsado”²⁰.

En general los servicios ofrecidos implican un mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de las personas con discapacidad, especialmente considerando su situación y condición antes de ingresar a las alternativas residenciales, especialmente de situación de pobreza material y estado de abandono familiar. Cuentan con mejor alimentación,

²⁰ Intervención en el taller de socialización de hallazgos.

ámbito familiar sin violencia y con la atención médica que requieren. No obstante, siguen siendo una población abandonada, especialmente por sus familias, excluidos muchas veces de los beneficios de la sociedad en general, como trabajo digno y estudio o preparación académica mínima, ocupacional y/o profesional.

La creación de mecanismos para asegurar la **sostenibilidad** de las alternativas residenciales y la de sus resultados puede considerarse en rangos entre *baja-media* y *baja-baja*. Más aun, las posibilidades reales de sostenibilidad en el mediano y largo plazos escapan al rango de acción de la población destinataria, dadas sus características, así como de operadores y responsables del servicio.

El Conapdis desde el punto de vista institucional en medio de la multiplicidad que le competen y las dificultades de recursos, a pesar del encomiable esfuerzo del personal técnico-directivo, jefaturas y asesores regionales y su capacidad para construir alianzas a nivel local, es difícil que pueda conciliar el día a día con una visión estratégica de largo plazo.

Con una intervención de naturaleza compleja, con multiplicidad y diversidad de actores participantes, que la mayoría se han ido quedando en el camino, parcelando sus intervenciones y sin una adecuada articulación de política pública, un signo de interrogación se levanta sobre la sostenibilidad del programa, en el mediano y largo plazos, lo que amerita, dada su pertinencia, que se tomen un conjunto de decisiones políticas y técnicas para una renovación de la conducción estratégica y programática del conjunto de las alternativas residenciales.

Desde la perspectiva de la población destinataria, en los núcleos familiares que giran alrededor de una figura de mediana edad, es de esperar que su capacidad para enfrentar situaciones se pueda ver mermada por las condiciones propias del envejecimiento y los patrones de morbilidad y mortalidad asociados con dichas condiciones.

En función de operadores de servicios brindados por las residencias privadas la garantía de su operación en condiciones de calidad depende de la capacidad de atracción de recursos y las economías de escala que se pueden lograr en función del tamaño del establecimiento.

La familia solidaria como opción “ideal” pareciera que puede operar allí y sólo allí, operan relaciones primarias permeadas de afecto, generadas por vínculos previos o bien construidos en procesos lentos y de larga duración. Por otro lado, como se pudo comprobar el acoger como parte integrante del núcleo familiar a una persona con discapacidad, depende en gran medida de la voluntad e interés de mujeres amas de casas, cuyos recursos de sobrevivencia provienen de fuentes familiares y cuyo ejercicio de la vida doméstica se asocia con patrones tradicionales en procesos de transición.

A grandes rasgos, podría decirse que se ha *adelantado* camino en buenas prácticas y oportunidades de mejora (replicables a escala) y existen evidencias (tangibles e intangibles) de los resultados del programa. No obstante, los procesos resultan asimétricos con *luces* y aspectos positivos que podrían potenciarse y *sombras* que se manifiestan como limitaciones para ampliar las bases de su sustentación.

Completando el cuadro de valoración general, como principales **factores claves** en los avances o retrocesos en la implementación del Programa Pobreza y Discapacidad se distinguen: a. las condiciones institucionales, b. la estructuración del programa fundamentalmente con fines financiero-presupuestario, c. el entramado de actores, y d. la creciente complejidad en la red institucional y la percepción del programa como un todo. En todos los ámbitos se aprecian necesidades de mejoras en la comunicación interna y visibilidad institucional. Todos los actores entrevistados revelan coincidencia en la necesidad del programa (el qué y el para qué), no así en el establecimiento de prioridades de atención (el quiénes) y bien en la estrategia de implementación (el cómo) y consecuentemente en la asignación de recursos.

En términos más específicos, es válido admitir que las alternativas residenciales están contribuyendo a los propósitos de la protección social. No obstante, resulta difícil conformar un cuadro más específico de balance e incierto aventurar hasta qué punto ocurre, dada la ausencia de un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación.

Es posible afirmar que las alternativas residenciales están propiciando y facilitando modificaciones conductuales en la población meta. En forma positiva hay ejemplos concretos (e incluso intangibles) marcando con precisión un antes y un después en la vida de las personas usuarias de sus servicios. En ese sentido, se advierten *mejoras o cambios conductuales* en la población que recibe los servicios de las alternativas residenciales, como resultado del accionar del programa. Cambios muy pequeños, pero cambios al fin y al cabo que se expresan en avances en el cuidado personal: se bañan y se visten solos, arreglan la cama, y participan en el trabajo doméstico (como barrer, cocinar, lavar y doblar la ropa o sacar la basura), algunos pueden hacer mandados (a sitios cercanos donde le conozcan y no necesiten firmar, por ejemplo a retirar medicamentos en centros de salud), aprenden a no romper las cosas y a pelear menos entre ellos y ellas, asistir a eventos de naturaleza religiosa y comunal, utilizar los servicios de transporte colectivo para trasladarse a talleres de terapia ocupacional y otras actividades, cuidarse y darse apoyo en común.

Por último, aunque no en último lugar, cabe destacar que si bien el enfoque de la presente evaluación no incluía una verificación del propósito fundamental de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ley 8161 y su protocolo facultativo, 2008), el cual establece “promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad y promover el respeto de su dignidad inherentes”, durante las visitas *in situ* no se observaron situaciones “in fraganti” de incumplimiento de derechos humanos y libertades fundamentales, como tampoco de irrespeto de la dignidad, que ameritaran atención o intervención inmediatas

por parte de Conapdis, tampoco se registraron evidencias de infiltración de población que no cumpliera con los requisitos fundamentales del programa para ser sujeto de atención institucional, esto es, pobreza y discapacidad.

De cara al aprendizaje colaborativo

Diseñar y poner en práctica una **estrategia de apropiación de los resultados de la evaluación**, capitalizando las “ganancias” institucionales en la comprensión del rol y el sentido de la evaluación, tomando como pivote el *diálogo* sustentando en buenas prácticas y oportunidades de mejora observadas durante el proceso de evaluación. Se recomienda partir de la construcción de una agenda consensuada de manera participativa entre el personal de las sedes regionales (Jefatura y Asesores) y el personal técnico-directivo y protocolos de minutas de seguimiento y difusión hacia lo interno y externo del Conapdis.

En la mira del Programa

Re/diseñar el Programa Pobreza y Discapacidad (contenidos y alcances), para ser actualizado conforme a las nuevas situaciones y circunstancias que enfrenta. Se recomienda utilizar un enfoque de trabajo de “abajo hacia arriba”, desde las bases de la pirámide institucional, vale decir, desde las sedes regionales, capitalizando el expertise de jefaturas y asesores regionales, su compromiso, mística y dedicación, garantizando de manera expresa una detenida y rigurosa revisión encaminada a fortalecer aspectos claves para la mejora de la calidad y la sostenibilidad:

- a. La construcción de una propuesta institucional de pensamiento estratégico (¿dónde quiere verse Conapdis en el futuro?) que permita dimensionar la *teoría del cambio* esperada para el programa. Dicha propuesta demanda de Conapdis mayor eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos financieros, humanos, naturales, tecnológicos, entre otros.

- b. La sistematización de la información registrada en los expedientes y su actualización periódica, mediante un sistema digitalizado y utilizando criterios uniformes para la tipificación de la discapacidad en todas las sedes regionales.
- c. La institucionalización de un modelo de gerencia basada en resultados, antes que en actividades. Este esquema permitiría de forma más precisa conocer los efectos y transformaciones que el programa obtiene con la población – meta que atiende.
- d. El establecimiento de un sub-sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación que incorpore indicadores, metas, medios de verificación, factores de riesgo (esperados e imprevistos) e instrumentos de registro y análisis de la información de manera expedita tanto a nivel de las sedes regiones como del personal técnico-directivo.
- e. La habilitación, acreditación y certificación de las residencias privadas, con el fin de subsanar errores y omisiones y eliminar –cuando corresponda– aquellas unidades prestadoras de servicios que sus prácticas distorsionan y “enturbian” la imagen de las alternativas residenciales en su conjunto.
- f. La simplificación de la tramitología particularmente referente al lineamiento de presentar facturas, acudiendo –si es necesario– a las prerrogativas de la Ley 8220, Ley de Protección al Ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos;

La construcción del perfil de entrada de la población meta sujeta a la aplicación de instrumentos de calidad de vida internacionalmente reconocidos –en la medida que la condición de las personas lo permitan– desde la propia percepción de las personas destinatarias, más allá de la simple intuición de personas cercanas o agentes externos, con momentos posteriores de seguimiento con fines de contrastación. En ese sentido se recomienda socializar y realizar actividades de capacitación dirigida a Jefaturas y Asesores Regionales sobre los desarrollos metodológicos en relación con lo que las personas opinan y cómo se sienten respecto de sus circunstancias vitales, vale decir, la propia percepción de la persona con discapacidad con respecto a su calidad de vida. En particular, el

- estudio del Personal Wellbeing Index (Índice de Bienestar Personal) <http://www.acqol.com.au/instruments#measures> -en especial el capítulo Intellectual Disability (Cummins y Lay, 2005); así como, adaptaciones y aplicaciones realizadas para evaluar la calidad de vida de personas con retraso mental desde su propia percepción por el Instituto de Integración en la Comunidad (Inico) de la Universidad de Salamanca, particularmente estudios centrados en modelos de servicios residenciales (Gómez-Vela, Canal y Verdugo, 1999)²¹.
- g. La identificación y atención de la población meta con base en criterios de focalización geográfica. Para este último propósito, en forma adicional al mandato de evaluación, se revisó el documento Estado de situación de la población con discapacidad en el país, elaborado a partir de los datos del Censo 2011, (Cnree, S/fecha) y suministrado por el Conapdis y utilizando el SIG se ha preparado el *Atlas de la Discapacidad en Costa Rica*, que se complementa con un perfil de características sociodemográficas y socio ocupacionales, generado a partir de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) (Contribución Especial 1). Se esperaba que la Encuesta Nacional de Discapacidad (Enadis) en proceso, pueda aportar información útil para mejorar y difundir el conocimiento de la población con discapacidad en el país.

Al Conapdis como ente rector

Diseñar, poner en práctica y evaluar una estrategia de trabajo equilibrado entre acciones rectoras y ejecutoria del Programa Pobreza y Discapacidad. En ese sentido, se recomienda:

- a. *Un rol más protagónico de la Junta Directiva*, en tanto lugar de encuentro entre actores institucionales y representantes de organizaciones de la sociedad civil de

²¹ Material facilitado a la Coordinadora de la Unidad de Autonomía Personal y Protección Social del Conapdis, luego de la entrevista personal sostenida el 25/10/18.

personas con discapacidad, con una agenda de trabajo con prioridad en la puesta en común, sensibilización y generación de consensos de cara al funcionamiento efectivo de arreglos de coordinación interinstitucional con expresión territorial.

- b. Mejoras en la comunicación interna (en todos los estamentos) y en la visibilidad institucional.
- c. Una gestión institucional centrada en acciones rectoras, en la mayor medida posible, de cara a procesos de largo alcance, desencadenantes de acciones de alto impacto previsible, *en asocio con Alianzas Público-Privado* desde la perspectiva de responsabilidad social empresarial (*visibilizando ejemplos de incorporación laboral e inserción social* de población con discapacidad); y, al mismo tiempo.
- d. *Incidencia en el diseño, ejecución y evaluación de una política pública sobre el cuidado*, que tome en cuenta los factores “disparadores” de la discapacidad en el país (expectativa de vida al nacer, accidentes de tránsito, salud mental, uso y abuso de estupefacientes) capitalice el acumulado de conocimientos y experiencias en los estudios ya realizados en el país y la experiencia de países con características similares, como el caso de Uruguay.

A Desaf

En tanto ente gestor de la presente evaluación, se le recomienda:

- a. Dar a conocer los resultados de la presente evaluación a las autoridades políticas del más alto nivel del MTSS y otras instituciones relacionadas (IMAS, Conapam, entre otras).
- b. Presentar a MIDEPLAN y de ser posible en la Plataforma Nacional de Evaluación liderada las experiencias de aprendizaje de este proceso.

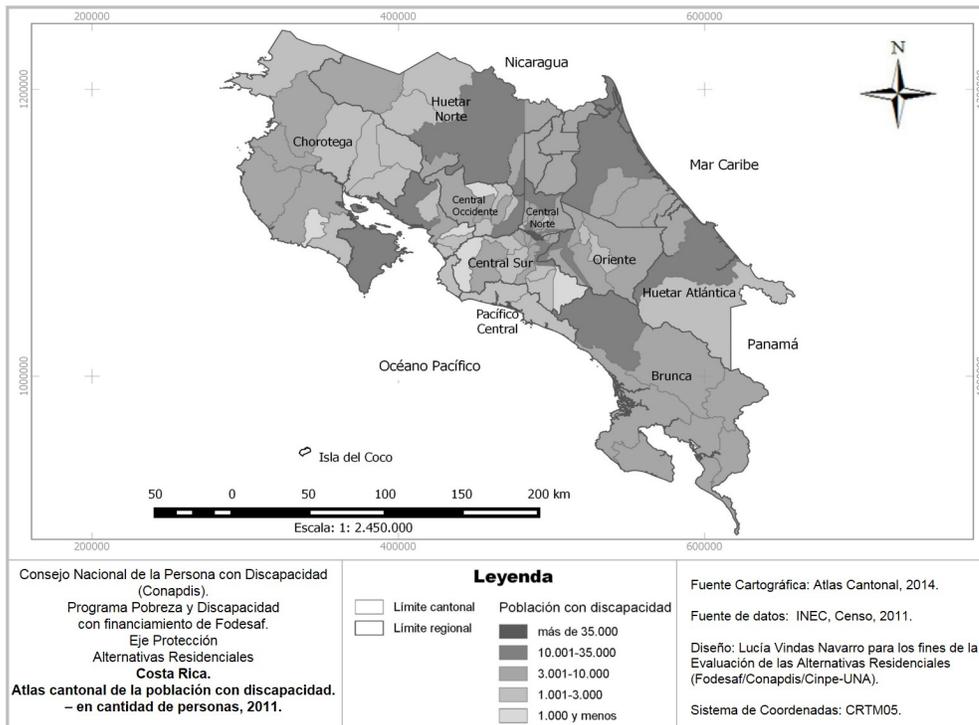
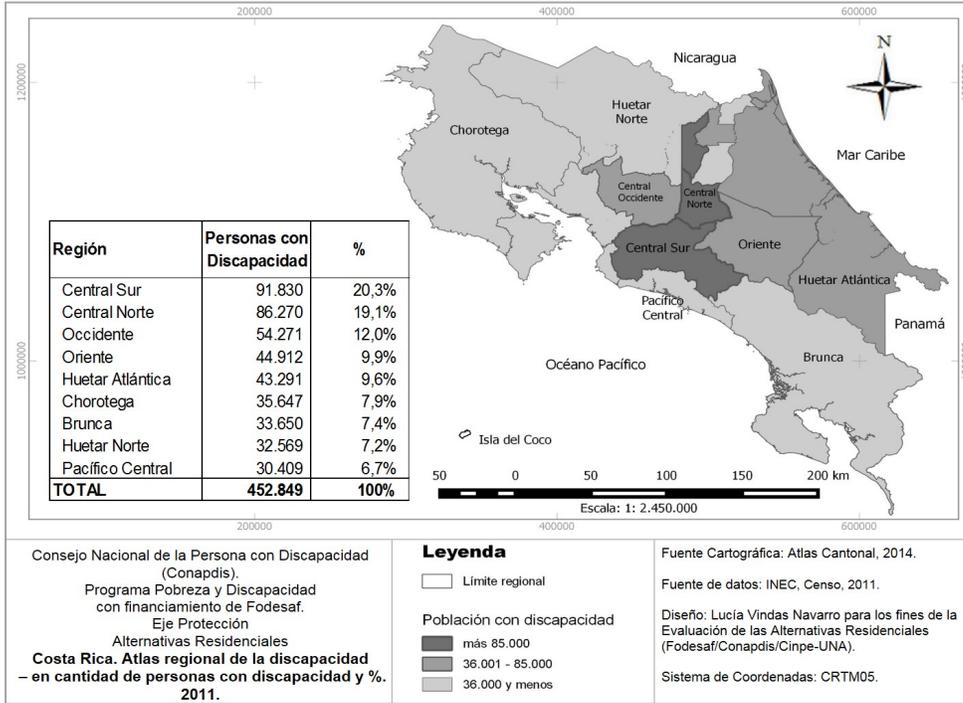
-
- c. Aprovechar el rendimiento en escala de este proceso de evaluación, replicando la experiencia en otros programas del sector social financiados por Fodesaf.
 - d. Propiciar el estudio de la asignación de recursos dirigidos a población en condición de discapacidad y situación de pobreza material (en particular pobreza extrema), a los fines de potenciar la experiencia y reconocimiento del Conapdis y el impacto en la calidad de vida de las personas con discapacidad.

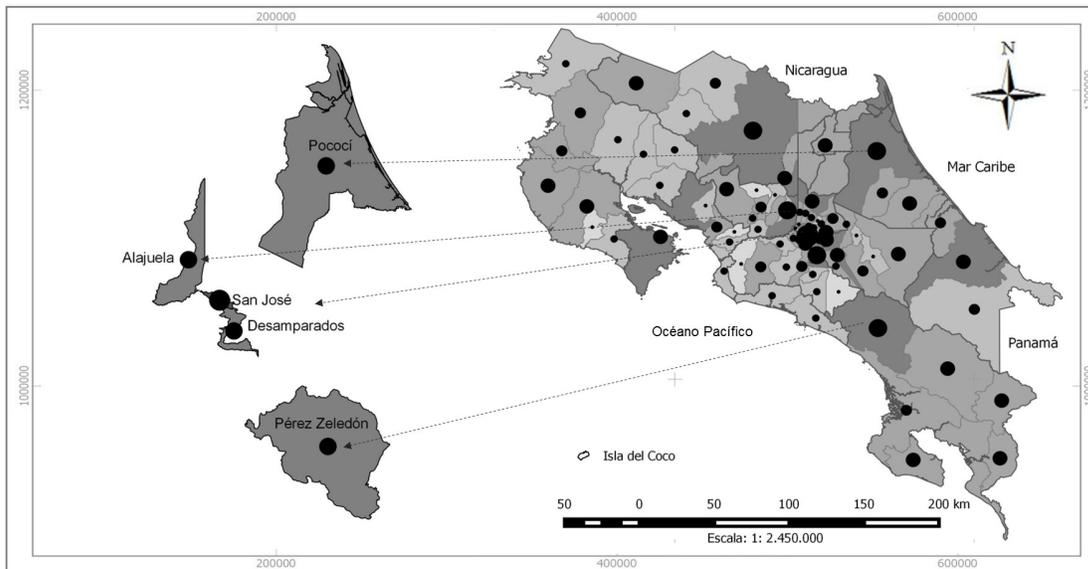
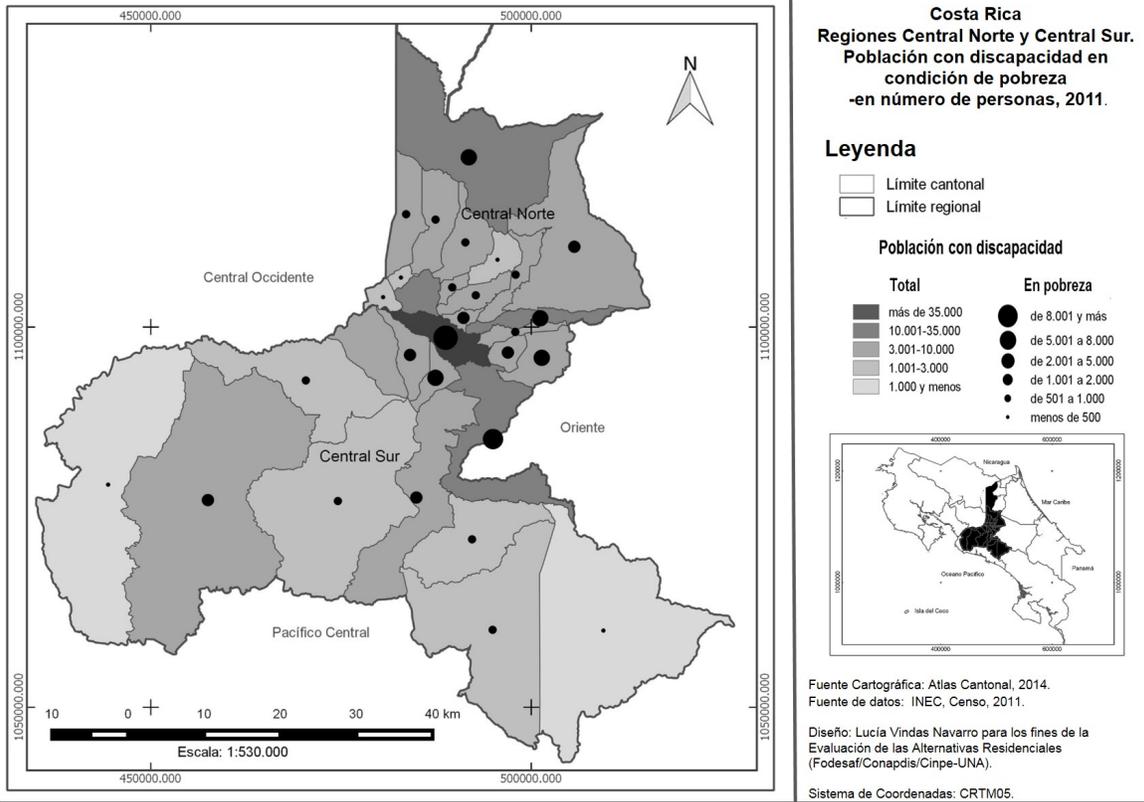
A Mideplan

Como una contribución al fomento de la cultura de la evaluación en la gestión pública, se le recomienda:

- a. En la II fase de la Agenda Nacional de Evaluación (A.N.E.) y en siguientes ediciones de manuales y guías, incluir experiencias de aprendizajes derivados de esta evaluación desde la perspectiva de los distintos actores involucrados en el proceso.

Contribución Especial 1. Atlas de la Discapacidad en Costa Rica





Consejo Nacional de la Persona con Discapacidad (Conapdis).
Programa Pobreza y Discapacidad con financiamiento de Fodesaf.
Eje Protección
Alternativas Residenciales
Costa Rica.
Atlas cantonal de la población con discapacidad y en condición de pobreza – en cantidad de personas, 2011.

Leyenda

- Límite cantonal
- Límite regional

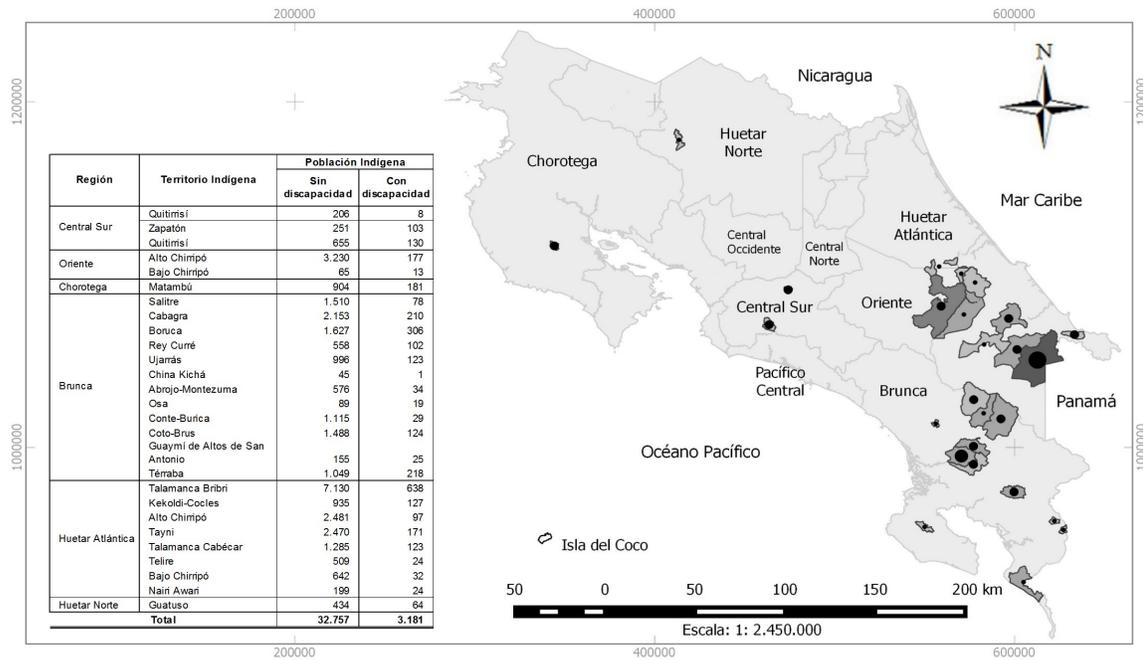
Población con discapacidad

Total	En pobreza
 más de 35.000	 de 8.001 y más
 10.001-35.000	 de 5.001 a 8.000
 3.001-10.000	 de 2.001 a 5.000
 1.001-3.000	 de 1.001 a 2.000
 1.000 y menos	 de 501 a 1.000
	 menos de 500

Fuente Cartográfica: Atlas Cantonal, 2014.
Fuente de datos: INEC, Censo, 2011.

Diseño: Lucía Vindas Navarro para los fines de la Evaluación de las Alternativas Residenciales (Fodesaf/Conapdis/Cinpe-UNA).

Sistema de Coordenadas: CRTM05.



Consejo Nacional de la Persona con Discapacidad (Conapdis).
 Programa Pobreza y Discapacidad con financiamiento de Fodesaf.
 Eje Protección
 Alternativas Residenciales
Costa Rica: Población indígena por condición de discapacidad según Región y Territorio Indígena al que pertenece -en cantidad de personas, 2011.

Legenda

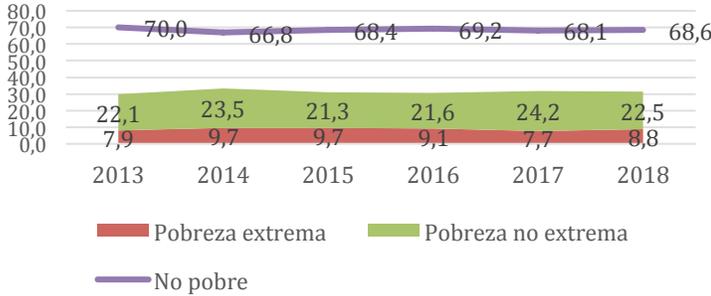
- Límite regional
- ▭ Límite reserva indígena

Población Indígena

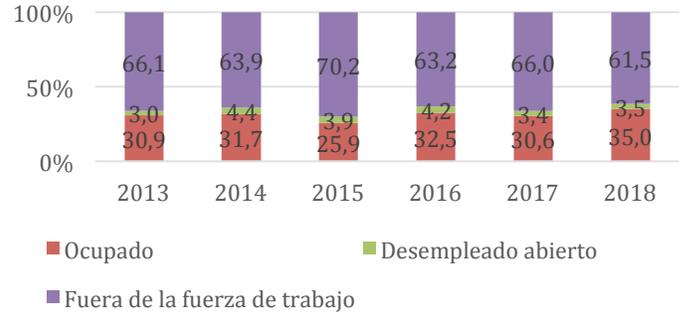
Sin discapacidad	Con discapacidad
■ más de 7.000	● más de 600
■ 3.001 a 7000	● 301 a 600
■ 1.001 a 3.000	● 101 a 300
■ menos de 1.000	● menos de 100

Fuente Cartográfica: Atlas Cantonal, 2014.
 Fuente de datos: INEC, Censo, 2011.
 Diseño: Lucía Vindas Navarro para los fines de la Evaluación de las Alternativas Residenciales (Fodesaf/Conapdis/Cinpe-UNA).
 Sistema de Coordenadas: CRTM05.

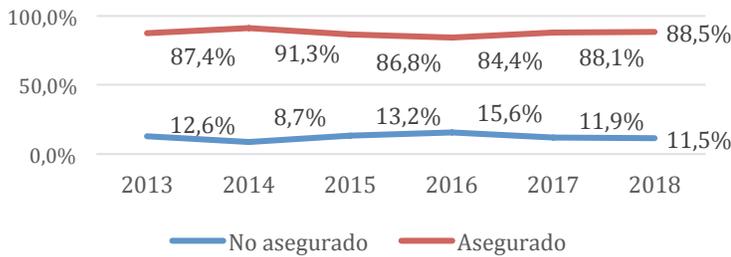
Costa Rica: Población con discapacidad según condición de pobreza en los últimos cinco años (Relativos)



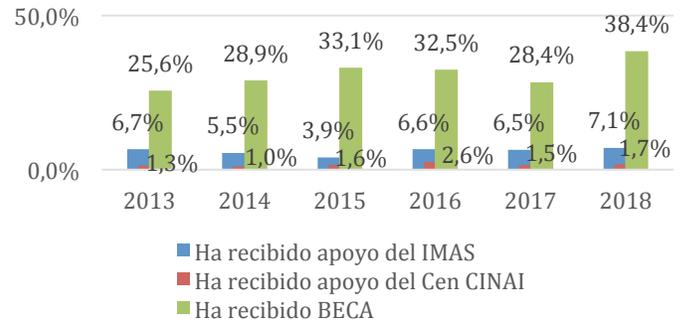
Costa Rica: Población con discapacidad según condición de actividad de los últimos cinco años (Relativos)



Población con discapacidad en pobreza según condición de asegurado en los últimos cinco años (Relativos)

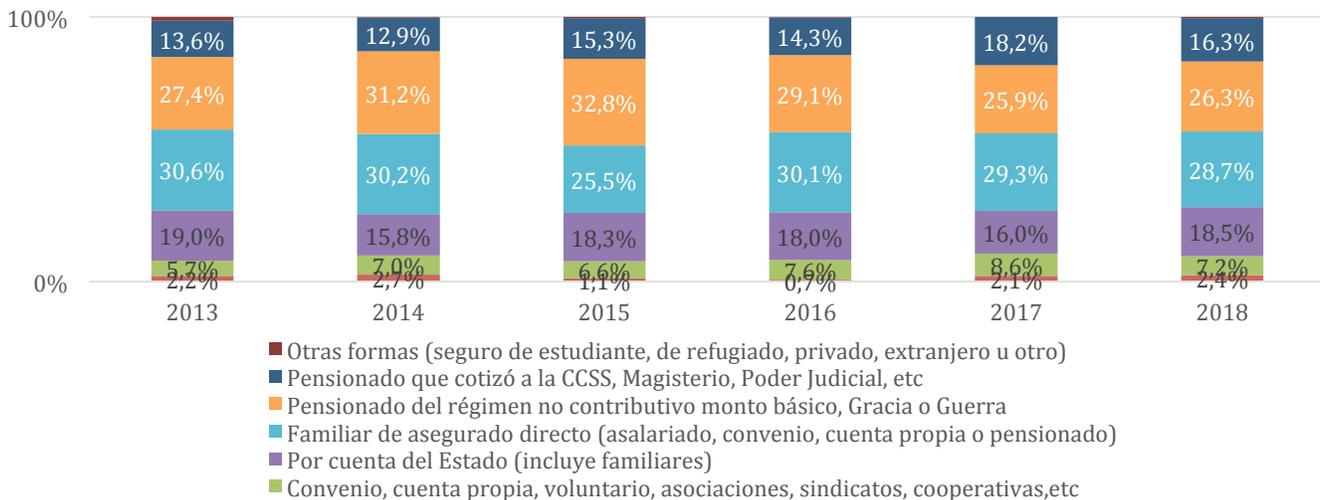


Población con discapacidad en pobreza beneficiada por el estado de los últimos cinco años (Relativos)



Nota: Población de 18 a 65 años

Población con discapacidad en pobreza asegurada según tipo de seguridad social en los últimos cinco años (Relativos)



Contribución Especial 2. Relatoría de las visitas *in situ*

Durante las visitas *in situ* realizadas a las alternativas residenciales se pudo observar que la asistencia es un servicio permanente en casi la totalidad de necesidades físicas y de otros tipos de la población usuaria. Se requiere alimentación especial y, por lo general, en las residencias privadas se cuenta con apoyo de nutricionistas y suplementos alimenticios. Las actividades recreativas, por lo general, son de “doble” propósito, ya que con ellas viene implícita la terapia física, por ejemplo, clases de natación.





Fuente: Foto tomada por el EE.



Fuente: Foto tomada por el EE.

En dos residencias privadas se pudo observar que tienen asistentes las 24 horas, ya que en esta modalidad la población promedio es de 10 personas. Las edificaciones cuentan con sistema de vigilancia, que las personas operadores controlan desde el celular, por lo que, en todo momento están pendientes de cualquier irregularidad y situación emergente. El servicio médico es personalizado, ya que, en una, la dueña es una enfermera y profesora de salud mental y psiquiatría en una universidad y en la otra, el esposo de la dueña es médico, no obstante, la población usuaria tiene que ir regularmente a revisiones médicas a la clínica de la localidad.

En otra residencia privada visitada destaca como limitante la ausencia de un rubro presupuestario para terapia física lo que restringe o limita la coherencia entre los servicios ofrecidos y las necesidades de la población usuaria y en otra se menciona que los aspectos odontológicos no pueden ser cubiertos con los montos de las transferencias. Del mismo modo, el desconocimiento de la lengua de señas costarricense (Lesco) para relacionarse con personas sordas, es visto también como limitante en la misma dirección anotada. En el orden de acceso a productos de apoyo para las necesidades derivadas de discapacidad física, en un caso se anotó la falta de recursos para adquirir una silla de rueda.

En general, las residencias privadas muestran mejores niveles de equipamiento y cumplimiento de los requisitos de accesibilidad contemplados en la Ley 7600, que otras modalidades residenciales visitadas.

En las familias solidarias, las necesidades adoptan otras expresiones. A pesar de que los tópicos de alimentación y habitación se encuentran cubiertos, la población atendida en esta modalidad demanda apoyos principalmente en materia de terapia ocupacional y actividades recreativas con la limitante de que los rubros presupuestarios para ello no son suficientes.

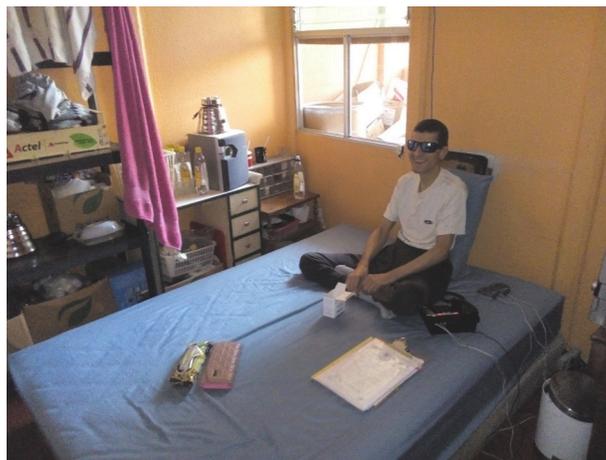
Conforme se abarcan más visitas se amplía el espectro de necesidades particulares de atención. Por ejemplo, la atención en suplementos alimenticios. En particular, una de las personas entrevistadas, ya que, producto de la quimioterapia a veces no puede comer bien y requiere comprar cremas que la CCSS no ofrece y que con la transferencia que recibe no le alcanza para comprarlas, entonces, la persona responsable de la familia le ayuda a costear esas necesidades.

Un hogar grupal visitado, apoyado económicamente por la Junta de Protección Social (JPS), muestra condiciones generales mejores que las otras modalidades, al disponer de personal especializado en discapacidad y/o Educación Especial, que trabajan turnos completos de atención, el 90% de las personas usuarias presentan discapacidad cognitiva severa, pero sus condiciones para ser atendidos son superiores en todo sentido, alimentación, vestido y hasta en la calidad de las sillas de ruedas.



Fuente: Foto tomada por el EE.

En los hogares unipersonales visitados, las necesidades prioritarias se expresan en términos de alimentación, obligaciones de pago de servicios públicos, atención médica y recreación.



Fuente: Foto tomada por el EE.



Fuente: Foto tomada por el EE.

Una persona usuaria en la entrevista señala que la ayuda económica únicamente le alcanza para suplir sus necesidades básicas y que ella no puede hacer actividades recreativas como quisiera, por lo que, a veces, lo que hace es salir a caminar.

En otro caso, se informa que la parte recreativa (clases de pintura) ha sido indispensable para el fomento de autonomía del usuario, ya que procede de un albergue del PANI y que esto le ha ayudado a no tomar malas decisiones, se añade, que lo que se busca en esta alternativa es la construcción de capacidades, que las personas se sientan parte de la familia y que como en toda familia hay reglas que cumplir, se pone como ejemplo, que al inicio, uno de los usuarios tomaba las cosas sin permiso (robaba) y que dejó de hacerlo hasta que se le hizo pagar con el dinero que recibe por mes, en cuotas, el objeto que hurtó, haciendo un cambio muy positivo en el comportamiento del joven.

En los hogares multifamiliares las necesidades consisten en el pago de servicios básicos (agua, luz, teléfono, cable), alimentación, servicio médico y actividades recreativas.

En estas alternativas residenciales visitadas, como en hogares unipersonales y en pareja, se manifiesta que no existen rubros para reparación o cambios de electrodomésticos. Por ejemplo, una persona menciona que tiene actualmente un problema con su refrigeradora y que por su tipo alimentación resulta importante tener esta en buen estado y que no se le ha ayudado al respecto, por lo que sigue que es elemental, que se dé seguimiento también a las condiciones en las que se encuentran los electrodomésticos. Tampoco se contempla reparación de daños mejores en la vivienda o mejoras en las condiciones de habitabilidad. Se pudo observar un hogar multifamiliar que se inunda cuando llueve y es necesario que desalojen la vivienda y se resguarden en la vecindad.



Fuente: Foto tomada por el EE.

Una persona entrevistada indica que gracias al beneficio económico que recibe mensualmente, él puede costear necesidades especiales, comenta que hace ya muchos años, su alimentación es orgánica, ya que producto de un accidente que tuvo (explosión de una mezcla de potasa y mercurio), injurió un poco de dicha mezcla, dañándole algunos órganos parcialmente y otros en su totalidad.

Otra persona indica que los asesores regionales están muy al pendiente de ella y que en sus necesidades especiales le han brindado mucha ayuda, por ejemplo, a adquirir lentes antirreflejo, bastones y algunos implementos básicos para su hogar, indica que ella considera que la ayuda brindada es excelente y le ha permitido retomar su vida.



Fuente: Foto tomada por el EE.

En varias alternativas residenciales visitadas, se indica que, gracias a la oportunidad de recreación recibida, la persona destinataria ha podido mejorar su estado de ánimo. En un caso va regularmente a clases de natación y de manualidades al Centro de Atención Integral para Personas Adultas con Discapacidad (Caipad). En otro caso similar, la persona asiste en su localidad a la Asociación Nacional de Atención Múltiple para Personas Excepcionales (Anampe). Asimismo, se menciona por otra persona la Asociación Comunitaria de Coronado para las personas con Necesidades Especiales (Acocone).

Una situación interesante es con respecto a un hogar conyugal, sus integrantes indican que las necesidades de vivienda y alimentación están debidamente cubiertas y se manifiesta el agradecimiento de sus integrantes, sin embargo, dato a destacar es que por el tipo de discapacidad (visual) que presenta la destinataria, hace que los gastos en transporte sean muy altos y ella requiere trasladarse a citas y a la universidad en Uber, que según indica, es el medio de transporte más económico y que a veces, queda a final de mes un poco limitada económicamente, por último, dice que hace aproximadamente un año y medio se le detectó un cáncer en el estómago y que gracias a la ayuda económica recibida, puede atender los requerimientos especiales de alimentación.

En el Hogar Grupal visitado, que marca el nacimiento del PSCF y en su momento considerado como un icono del mismo, las personas usuarias de sus servicios reciben inclusive terapia física y ocupacional, terapia, cursos privados de algún tema que requieran, dado que cuentan con apoyo además del Conapdis, de organizaciones no gubernamentales. En este caso destaca la Asociación Talita Cumi, con 20 años de existencia en la localidad y del Centro de Atención Integral para Personas Adultas con Discapacidad (Caipad). Además, se trabaja de manera significativa en el desarrollo de capacidades para promover la autonomía personal y se les brindan condiciones para que las personas realicen tareas mínimas por sí mismas que les generen en forma paulatina autoafirmación y seguridad personal.



Fuente: Foto tomada por el EE.

En otro orden de ideas, la consignación de evidencias del destino de la utilización de los recursos provenientes de la transferencia exige la rendición de cuentas por rubros. En todas las visitas realizadas se constató el uso de una planilla que da cuenta de los gastos mensuales globales e individuales. Adicionalmente, pudo percibir satisfacción por parte de las personas operadores y responsables de servicios con respecto a las categorías utilizadas en dicha planilla, lo cual permite inferir la existencia de coherencia entre necesidades y servicios brindados.

Por último, aunque existe coherencia con los bienes y servicios brindados, una debilidad del programa, indicada por una operadora de residencia, es que en algunos momentos los depósitos no se realizan en las fechas establecidas y que, a pesar, de que puedan costear gastos básicos en esos días de atraso, se convierte en una limitante para su accionar diario.

Cuando se les pregunta directamente a las personas destinatarias entrevistadas ¿Cómo se sienten viviendo en este lugar? Se obtienen respuestas muy diversas y en función del grado de afectación de las personas en tanto les resulta posible expresar el grado de satisfacción con los servicios recibidos.

Unas respuestas son muy escuetas como “bien”, “es bonito”, “me siento bien y tranquila”, “sí, estoy bien viviendo sola” (y acto seguido enseña una manualidad como en una señal de refrendo de lo comfortable que se siente). Frases como “no me quiero ir de aquí”, “estoy muy contento” “ellos son mi familia”, “me siento bien aquí y quiero estar siempre aquí”, refrendan la del sentido de satisfacción.

En un caso se registra una respuesta un poco más elaborada. Ella estaba sentada en la cocina tomando café, lucía tranquila y sosegada, a la espera de su turno para acudir a la entrevista, con un lindo vestido que le sentía bien en su esbelta figura y un rostro con aparente buen semblante, se acerca y comienza a conversar:

(...) vieras lo que he sufrido, mi familia me abandonó en el hospital, estoy contenta aquí porque me apoyaron cuando más lo necesité, la quiero mucho a esa señora (se refiere a la encargada de la cocina) me ayudó a quitarme las amarguras, aunque me hacen falta mis hijos (uno lo tiene el PANI, otra una hermana y un tercero el papá). Si me gusta vivir porque es muy aseado, pero tengo la esperanza de conseguir un buen marido para que me ayude a salir de aquí”. (De repente irrumpe en llanto y dice reiteradamente) “él me pegaba y se fue vivir con otra” (y empieza a saltar de un tema a otro con visible incoherencia).

Mientras que otra persona al llegar a su turno de la entrevista, insiste en una petición inicial “dame quinientos pesos”. A la pregunta ¿cómo se siente aquí? La respuesta es “tranquila”: Dice que antes vivía con su mamá, quien tiene 71 años y ocupa el cuidado de una hija, viene a verla y un hermano también, en diciembre tendrá un año en la residencia, estuvo en el Hospital Siquiátrico durante 6 (seis) meses por una crisis

nerviosa, llegó hasta el cuarto año, pero lo dejó porque tenía pereza. Sigue hablando que quizás le gustaría regresar a estudiar y vuelve y dice “dame quinientos pesos” y a la pregunta ¿para qué los quieres? responde “para comprarme un helado”²².

Una usuaria en el curso de la entrevista manifiesta que las personas asesoras de la región están muy pendientes de ella, inclusive le permiten apoyarlas en la oficina para atender el teléfono y/o realizar tareas administrativas, con lo cual se siente muy feliz porque está aportando su esfuerzo, experiencia y conocimientos en un lugar donde se siente: *“...aceptada, querida y que el trabajo que realizo es valorado por todas las muchachas en la oficina”*.

Al indagar cómo califican el trato que reciben en las alternativas residenciales se refuerzan las respuestas anteriores, al decir “bien, gracias a Dios” y “me gusta la comida”.

Al preguntarles qué es lo que menos les gusta de la alternativa residencial en la que viven, en las residencias privadas se obtienen respuestas tales como “estar encerrada con personas que son nada mío”²³; o “me gustaría una familia nueva que me adopte”. Respuestas que de alguna manera denotan indicios de desarraigo.

Al escuchar esa pregunta una persona entrevistada se echó a llorar por pensar que la podían sacar del lugar, donde dice sentirse a gusto y luego al calmarse cuando se le indicó que de ninguna manera se trataba de eso respondió que todo lo gusta. Evidencia en cierto modo de muestras de arraigo²⁴.

²² De acuerdo con el reporte de la asesora además de un cuadro agudo de esquizofrenia tiene una historia de agresión física a la madre, por eso del hospital la refirieron al Conapdis.

²³ De hecho, la operadora de servicios de la residencia privada relata que uno que venía de Capemcol no le gustaba, porque decía que no le quería estar con gente con discapacidad física y terminó fugándose.

²⁴ La señora que la asiste y la acogió en su hogar no tiene lazos sanguíneos, pero la conoce desde que era pequeña y la ha adoptado como familia, incluyendo su marido actual y sus hijos.

Las actividades recreativas están entre las cosas que más les gusta hacer, manifiesto esto en frases como “me gusta que me lleven al Maracaná”, “me gusta ir al parque”, “me gusta jugar con la pelota”, “me gusta pintar”, etc. Incluso hay que mencionar que se encontraron personas muy motivadas porque han creado un grupo musical que se llama *Sin Fronteras*, que les permite ir a presentaciones, hacer amigos y “salir por tele”.

En los hogares solidarios visitados la construcción de vínculos afectivos resulta un basamento importante. Estas personas manifiestan tener mayor seguridad y apoyo que la que tenían antes de estar allí. En general son personas que se sienten bien atendidas, reciben afecto y no desean irse para otras modalidades de residencia. Una persona entrevistada manifiesta que desea volver a estudiar y que en el lugar se le motiva en todo, que las personas son mejores que la familia que tenía, ya que si dependiera de su familia de sangre, estuviera en la calle. Otra persona manifiesta sentirse feliz, porque ahora, puede tener su propio cuarto y comer “rico”.

La consanguineidad, el parentesco, los lazos de afinidad y cercanía facilitan la satisfacción de ser parte de un hogar solidario, al mismo tiempo que los roces de la vida diaria se constituyen en forma “natural” en fuente de conflictos interfamiliares, que generalmente son superados por las relaciones de afecto, en ocasiones con la mediación o intervención de terceros. Del lado de las familias receptoras también se encuentran frases de satisfacción con relevancia: *“ellas son mis hijas, nadie me las quita, tienen mucho tiempo de estar con nosotros”*.

En general, las personas que se sienten bien atendidas indican que reciben mucho cariño y que no desean irse para otras modalidades de residencia. Se manifiesta un claro sentido de pertenencia y se manifiesta en su manera de comunicarse entre ellos/as y con la persona encargada, consideran que son una familia (literalmente), especialmente en el caso de las familias solidarias.

En los hogares unipersonales visitados hay distintas perspectivas. Por un lado, agradecimiento por la ayuda recibida, una de las personas entrevistadas manifiesta “sentir” el cambio en su vida por el apoyo económico que se le brinda, y de dicho apoyo, a veces, “pellizca” un poco para los gastos de sus dos hijos y sugiere que se tomen en cuenta también los gastos de los menores, ya que ella no puede trabajar, además, indica que, hace poco se le asignó un rubro de transporte para que una buseta la recoja cada vez que va a el Caipad, ya que cuando ella viajaba sola, su ex pareja trataba de emboscarla.



Fuente: Foto tomada por el EE.

Sin embargo, otra usuaria, indica que, por parte de la institución no existen visitas, incluso dice no recordar cómo se llama la asesora regional a cargo de su caso, indica que en este momento, la única que recibe algún ingreso económico en su hogar, es ella, ya que su hijo se quedó sin trabajo hace un tiempo y se le ha dificultado, volver a conseguir una opción laboral, señala que, tiene dañada la refrigeradora, por lo que las comidas se le ponen malas y eso demanda un esfuerzo constante, para ir a comprar alimentos.

Resumiendo, las valoraciones de satisfacción con la calidad de los servicios ofrecidos por las alternativas residenciales resultan muy positivas desde la perspectiva de la población destinatarias. Sus respuestas hay ubicarlas en un contexto en su estado de abandono, que convierte a las alternativas residenciales en una especie de “tabla de salvación”.

La siguiente apreciación es rescatada como representativa del significado del servicio ofrecido por las alternativas residenciales:

Una pareja entrevistada, manifiestan ambos que se sienten muy bien en su casa, anteriormente estaban viviendo debajo de un puente, y que ahora no tienen *“que pasar frío ni hambre como antes”*. Expresan que sus condiciones son totalmente diferentes, y ahora no sufren de tanto dolor físico como antes, porque tienen medicinas y pueden ir al Ebais donde los atienden muy bien, además porque ahora *“se pueden bañar y pueden ir a que los atiendan y no les hacen mala cara”*.

Es importante anotar que las personas usuarias del programa que pueden comunicarse mejor, identifican otras necesidades como ir a ver a su familia o que los visiten, esto en el nivel afectivo, una de las personas entrevistadas, cuando se le preguntó sobre la atención y cobertura de sus necesidades básicas, indicó que todo estaba muy bien, que le dan alimentación, vestido, jabón, etc. pero que varias veces ha solicitado ver a su familia y no ha podido y no le explican la razón. Y es una necesidad no respondida desde el punto de vista de esta persona, al respecto menciona: *“yo aquí estoy muy bien, pero no puedo ver a mis hijos y eso no me deja tranquila, no me dejan ir, ni vienen a verme...”*.



Fuente: Foto tomadas por el EE.

Por ejemplo, en la sede Chorotega fue posible visitar y conversar con el personal y administrador a cargo de una filial de AsoJireh²⁵, una asociación sin fines de lucro con sede en Alajuela, que opera en Santa Cruz desde hace aproximadamente seis (6) años, ofreciendo talleres de terapia ocupacional y orientación psicológica, en el futuro se espera incluir estimulación temprana. Las clases se imparten tres veces a la semana para grupos pequeños (de 3 a 6 personas). Según testimonio de administrador y la instructora los procesos de aprendizaje son lentos y el tiempo de duración de la capacitación es muy largo, en sus propias palabras “no es de hoy para mañana”. En el campo laboral en general no hay mucha demanda, aunque en algunos casos se ha logrado que consigan trabajo y cuando las personas que reciben los cursos de terapia ocupacional muestran habilidades y destrezas desarrollables se trata de promover proyectos productivos en sus casas con inyección de capital del IMAS²⁶.

En forma similar, se aprecian vínculos positivos y de sinergias constructivas con el Centro de Vida Independiente Morpho, con sede en San Isidro de Pérez Zeledón y otras organizaciones locales como la Asociación Nacional de Atención Múltiple para Personas Excepcionales (Anampe) en Santo Domingo, la Asociación Comunitaria de Coronado para las personas con Necesidades Especiales (Acocone) y la Asociación Talita Cumi en Naranjo.

²⁵ Ebenezer: Dios con nosotros y Jireh: Dios provee.

²⁶ La labor de la entidad fue referida tanto por las funcionarias de Conapdis, como por personas destinatarias de las distintas modalidades residenciales visitadas, la operadora de servicios y personas de apoyo, quienes hicieron referencia a la capacitación ofrecida. Durante las visitas in situ, con la intermediación y facilitación de la asesora regional para localizar el contacto y acordar la cita, se realizó una visita a la sede de la asociación y sostuvo una entrevista con el administrador a cargo y la instructora de terapia ocupacional. En las paredes del local se pudo observar en exhibición varios dibujos realizados por las personas destinatarias que informaron asistir a dichas terapias y una persona con discapacidad brindando apoyo a la labor de ordenamiento de los materiales de trabajo. Dicha entidad por razones de espacio y de accesibilidad se estaba pasando a la edificación que alberga a la sede regional de Conapdis.

Documentación revisada

Acón, K. (2017). *Análisis de costos de prestaciones principales de cuidado y proyecciones de gasto ante escenarios de aumento de cobertura de servicios*. San José, Costa Rica: Gobierno de Costa Rica y Banco Interamericano de Desarrollo BID). Unidad Ejecutora Programa para la Prevención de la Violencia y Promoción de la Inclusión Social, (PPIS-881-3CV-CI-2017).

Asamblea Constituyente (1949). *Constitución Política de la República de Costa Rica*.

Asamblea Legislativa de Costa Rica (1974). Ley 5662 *Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares*. Colección de leyes y decretos. Año: 1974. Semestre: 2. Tomo: 4. Página 1679.

Asamblea Legislativa de Costa Rica (1996). *Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad*. Publicada en Gaceta 102 del 29/05/1996.

Asamblea Legislativa de Costa Rica (1999). Ley 7972, ley de creación de cargas tributarias sobre licores, cervezas y cigarrillos para financiar un plan integral de protección y amparo de la población adulta mayor, niñas y niños en riesgos social, personas discapacitadas abandonadas, rehabilitación de alcohólicos y farmacodependientes, apoyo a las labores de la Cruz Roja y derogación de impuestos menores sobre las actividades agrícolas y su consecuente sustitución. Publicada en la Gaceta 250, Alcance 105, del 24 de diciembre de 1999.

Asamblea Legislativa de Costa Rica (2002). *Ley de Protección al Ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos*. Publicada en la Gaceta 40 del 11 de marzo de 2002.

Asamblea Legislativa de Costa Rica (2008). Ley 8661 *Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo Facultativo*. Publicada en la Gaceta 187 del 29 de septiembre de 2008.

Asamblea Legislativa de Costa Rica (2009). *Reforma Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N° 5662, Ley Pensión para Discapacitados con Dependientes N° 7636, Ley Creación del Incofer N° 7800, Ley Sistema Financiero Nacional para Viviendas N° 7052 y Ley Creación Fondo Nacional de Becas, N° 8373*. Publicada en la Gaceta 199, Alcance 140, del 14 de octubre de 2009.

Asamblea Legislativa de Costa Rica (2015). Ley 9303 *Creación del Consejo Nacional de Discapacidad*. Publicada en la Gaceta 123 del 26 de junio de 2015.

- Asamblea Legislativa de Costa Rica (2016). Ley 9379 *Ley para la promoción de la autonomía personal de las personas con discapacidad*. Publicada en la Gaceta 166, Alcance 153, del 30 de agosto de 2016.
- Beirute, T. (2017). *La Corresponsabilidad Social de los Cuidados en Costa Rica: Legislación vigente y algunos apuntes sobre las Políticas Públicas*. San José, Costa Rica: Manuscrito original.
- Chacón, I. (2018). *Comunicación enviada por la Presidenta de la Junta Directiva del Conapdis a los miembros de dicha instancia sobre visitas realizadas a residencias del Programa de Servicios de Convivencia Familiar*. Ciudad Colón, Costa Rica: Manuscrito original.
- Cinpe-UNA (2018a). *Oferta Técnica y Económica*. Contratación directa de servicios profesionales Centro Internacional de Política Económica (CINPE) de la Universidad Nacional (UNA). Heredia, Costa Rica: manuscrito original.
- Cinpe-UNA (2018b). *Plan de Trabajo*. Heredia, Costa Rica: manuscrito original.
- Conapdis (2018a). *Reglamento para la ejecución de transferencias monetarias a personas con discapacidad destinatarias de los recursos de los programas Pobreza y Discapacidad y Promoción de la Autonomía Personal*. Aprobado mediante Acuerdo de la Junta Directiva de Conapdis (JP-790-2018). En proceso de publicación en la Gaceta.
- Conapdis (2018b). *Programa Servicios de Convivencia Familiar*. Presentación en Power Point.
- Conapdis (S/fecha). *Programa Pobreza y Discapacidad*. Dirección de Desarrollo Regional. Presentación en Power Point.
- Conapdis (S/fecha). *Directorio Sedes Regionales*. Dirección de Desarrollo Regional. Documento en pdf.
- Conapdis (2017). *Plan Operativo Institucional. Anteproyecto del Presupuesto para el Ejercicio 2018*. Manuscrito original.
- Cnree (S/fecha). *Estado de situación población con discapacidad*. Regiones CNREE. Byron Medina Quesada. Estadístico. Unidad de Planificación. Manuscrito original.
- Cummins, R. y Lay, A. (2005). Personal Wellbeing Index (Índice de Bienestar Personal). Australian Center Quality of Life, Deakin University. Disponible en <http://www.acqol.com.au/instruments#measures>

Desaf-DECS-UE-OF-8-2018. *Términos de Referencia (TdR)*. Contratación directa de servicios profesionales Centro Internacional de Política Económica (CINPE) de la Universidad Nacional (UNA).

Gómez-Vela, M; Canal, R. y Verdugo, M.A. (1999). *Evaluación de la Calidad de la Vida de Personas con Retraso Mental desde su propia percepción*. Comunicación presentada a la III Jornadas Científicas de Investigación sobre Personas con Discapacidad, Salamanca, 17, 18 y 19 de marzo de 1999. Recuperado de <https://campus.usal.es/~inico/investigacion/jornadas/jornada3/actas/simp22.pdf> (18/10/2018).

Max-Neef, M. A. con colaboraciones de Elizalde, A. y Hoppenhayn, M. (1993). *El desarrollo a escala humana: Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Montevideo, Uruguay: Editorial Nordan-Comunidad.

Mideplan (2017a). *Manual de Evaluación para Intervenciones Públicas. Gestión de evaluaciones del Sistema Nacional de Planificación*. San José (Costa Rica): Mideplan.

Mideplan (2017b). *Guía de informes de evaluación. Orientaciones para su elaboración: estructura y contenido*. San José (Costa Rica): Mideplan.

Mideplan (2014). *Glosario de términos de planificación, presupuesto y evaluación*. San José (Costa Rica): Mideplan.

Molina, J. L. (2001). *El análisis de redes sociales*. Barcelona, España: Ediciones Bellaterra.

Moore, M. (1988). *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*. Madrid, España: Editorial Paidós.

MTSS-Fodesaf (Septiembre 2018a). *Descripción del Objeto de Evaluación DECS-UE-IDOE-3-2018*.

MTSS-Fodesaf (Septiembre 2018b). *Diseño Estudio Evaluativo DECS-UE-IDE-3-2018*

Núñez, M. (2017). *Círculos de Diálogo a nivel nacional: necesidades de cuidado en los grupos familiares costarricenses*. San José, Costa Rica: Banco Interamericano de Desarrollo (BID e Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)).

- Osgood, C. E., Suci, G., Tannenbaum, P. (1957). *The Measurement of Meaning*. Illinois, Estados Unidos de América: University of Illinois Press.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2015). *Plantilla de Buenas Prácticas*. Roma, Italia: FAO.
- Pichardo Muñiz, A. (de próxima aparición). *El ABC de la Evaluación*.
- Pichardo Muñiz, A. (en preparación). *La Evaluación del Impacto: ¿qué es y cómo se mide?*
- Pichardo Muñiz, A. (2018). "La Política Social en América Latina y el Caribe". En *Políticas Económicas para el Desarrollo Sostenible*. Libro conmemorativo del 20 aniversario del Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (Cinpe). Eds. Jeffrey Orozco Barrantes, Olman Segura Bonilla y Suyen Alonso Ubieta. 254-286. Rockville (Estados Unidos de América): Global South Press.
- Pichardo Muñiz, A. (1997). *Evaluación del Impacto Social. El valor de lo humano ante la crisis y el ajuste*. Buenos Aires (Argentina): Editorial Lumen Hvmanitas. Segunda edición.
- Poder Ejecutivo (2010). *Reglamento a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. Decreto N° 35873-MTSS*. Publicado en la Gaceta 67 del 8 de abril de 2010.
- Poder Ejecutivo (2018). *Reglamento a la Ley de Creación del Consejo Nacional de Personas con Discapacidad. Decreto N° 41088-MTSS*. Publicado en la Gaceta, Alcance 109, del 24 de mayo de 2018.
- Poder Ejecutivo (1998). *Crea Proyecto Servicios Sustitutivos de Cuido Familiar para Personas Adultas con Discapacidad en Situación de Abandono y/o Riesgo Social provenientes del Patronato Nacional de la Infancia*. Publicado en la Gaceta 100 del 26 de mayo de 1998.
- Rodríguez-Campos, L. (2008). *Evaluaciones Colaborativas. Un Modelo Paso a Paso para el Evaluador*. Florida, Estados Unidos de América: Lumilla Press.
- Rodríguez, M. SPH/CCR, Costa Rica, CR-T1158, (2018). *Sistematización de propuestas en documento base de la Política Nacional de Dependencia*. San José, Costa Rica: Manuscrito original.
- Rodríguez, P. D., Rodríguez, B.; Pablo D.; Martinici, S.; Guzmán A.L.; Klier, S.; Soberón, L.; Tapella, E. (2016). *Estándares de Evaluación para América Latina y el Caribe*. ReLAC/

Foceval/DEval. 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Akian Gráfica Editora S.A.

Schalock R. L. (1996). Reconsidering the conceptualization and measurement of quality of life. In: *Quality of Life*, Volume I: Conceptualization and Measurement (ed. R. L. Schalock), 123–139. American Association on Mental Retardation, Washington, DC.

Villalobos, M. (2017). *Marco Conceptual sobre el Cuido en Costa Rica*. informe final. San José, Costa Rica: Gobierno de Costa Rica y Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Hojas Web visitadas

Asociación Talita Cumi

<https://www.facebook.com/asociaciontalitacumi/>

Centro Australiano de Calidad de Vida

<http://www.acqol.com.au/>

Centro de Vida Independiente Morpho

<https://www.facebook.com/centromorpho/>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)

<http://www.inec.go.cr/>

Consejo Nacional de Discapacidad (Conapdis)

<http://www.cnree.go.cr/>

Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam)

<https://www.conapam.go.cr/>

Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)

<http://www.imas.go.cr/>

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan).

<https://www.mideplan.go.cr>

Personas entrevistadas y/o consultadas**Desaf****Dirección general**

Master Greivin Hernández González

Departamento Evaluación

MBA Sandra Mongalo Chang

Unidad de Evaluación

Licda. Blanca Vargas Arias, Jefa

Equipo Gestor (EG)

Licda. Blanca Vargas Arias, Coordinadora

Lic. Héctor Gabriel Zúñiga Arguedas, Analista

Bach. Andrea Pérez Noguera, Analista

Dirección de Presupuesto

Dalia Rojas Aguilar, Analista

Conapdis**Junta Directiva**

Ileana Chacón Chacón, Presidenta

Lindor Cruz, Miembro

Juan Piedra Miranda, Miembro

Dirección Ejecutiva

Licda. Lizbeth Barrantes Arroyo

Dirección Desarrollo Regional

Licda. Flor Gamboa Ulate, Directora

Unidad Autonomía y Protección Social

Licda. María Eugenia Salas Mora

Unidad de Planificación

Carlos Monge Guillén, Encargado

Unidad Financiera Contable

Eric Espinoza Villalobos, Coordinador

Subproceso de Gestión de Políticas Públicas

Arq. Gustavo Aguilar Montoya

Sedes Regionales**Central Norte**

María del Milagros, Jefatura Regional

Milena Salas Chaves, Asesora

Christian Bolaños Rodríguez, Asesor

Central Sur

Roderick Ariel Rodríguez Evans, Jefatura Regional

Melania Muñoz Argüello, Asesora

Ámbar Mesén, Asesora

Occidente

Guiselle Alfaro Rojas, Jefatura Regional

Meylin Salazar Salazar, Asesora

Claudia Sancho Cambronero, Asesora

Karol Paniagua Jiménez, Asesora

Oriente

Licda. Flor Gamboa Ulate, Jefatura Regional a. i.

Master Karol Sánchez, Asesora

Jimmy Solís Campos, Asesor

Pacífico Central

Enrique Rodríguez Cisneros, Jefatura Regional

Karina Gómez Arguedas, Asesora (hasta el 30 de octubre de 2018).

Brunca

Paula Arias Artavia, Jefatura Regional

Mauricio Cervantes Godínez, Asesor

Huetar Norte

Abby Fernández Ramírez, Jefatura Regional

Evelyn Arce Rojas, Asesora

Huetar Caribe

Ana Woodley Lewis, Jefatura Regional

Nancy Latouche Castro, Asesora

Chorotega

Licda. Ana Isabel Ulloa Bogantes, Jefatura Regional

Licda. Auxiliadora Zúñiga Carvajal, Asesora

Instituciones vinculadas**Conapam**

Alexandra Villalobos, Jefa

Unidad de Gestión Social

Dirección Técnica

Carlos Molina, Jefe

Unidad de Fiscalización

IMAS

Yariela Quirós, Profesional

Bienestar Familiar

Actores locales**Centro de Vida Independiente Morpho**

Wendy Barrantes, Encargada

Andrés Matamoros, Coordinador de Contabilidad

Asociación Ebenezer Jireh (AsoJireh) Sede Santa Cruz

Rafael Díaz, Administrador

Asociación Nacional de Atención Múltiple para Personas Excepcionales (ANAMPE)

Lourdes Sánchez Campos

Asociación Talita Cumi

Gilberto Vega, Director

Otras entidades

Master Fernando Ramírez Hernández

Presidente Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)

Ph.D. Keynor Ruiz Mejías

Académico Cinpe-UNA

ANEXO 1. Lineamientos metodológicos del Programa Pobreza y Discapacidad

La implementación del Programa se orienta por medio del Reglamento para la ejecución de transferencias monetarias a personas con discapacidad destinatarias de los recursos de los Programas Pobreza y Discapacidad y promoción de la Autonomía Personal, pendiente de su publicación en la Gaceta, para su entrada en vigencia. En dicho reglamento se establecen disposiciones generales sobre las transferencias monetarias, el destino de la inversión, el otorgamiento, la impugnación, la suspensión, responsabilidades y sanciones y disposiciones finales.

Los supuestos respecto a cómo el Conapdis aspira generar los resultados deseados en la población objetivo, parten de la identificación de las necesidades derivadas de la discapacidad en diversos ámbitos en procura de orientarse a buscar la convergencia con los apoyos requeridos para contrarrestar tales necesidades (Conapdis, 2018b, p. 16) (Figura 33).

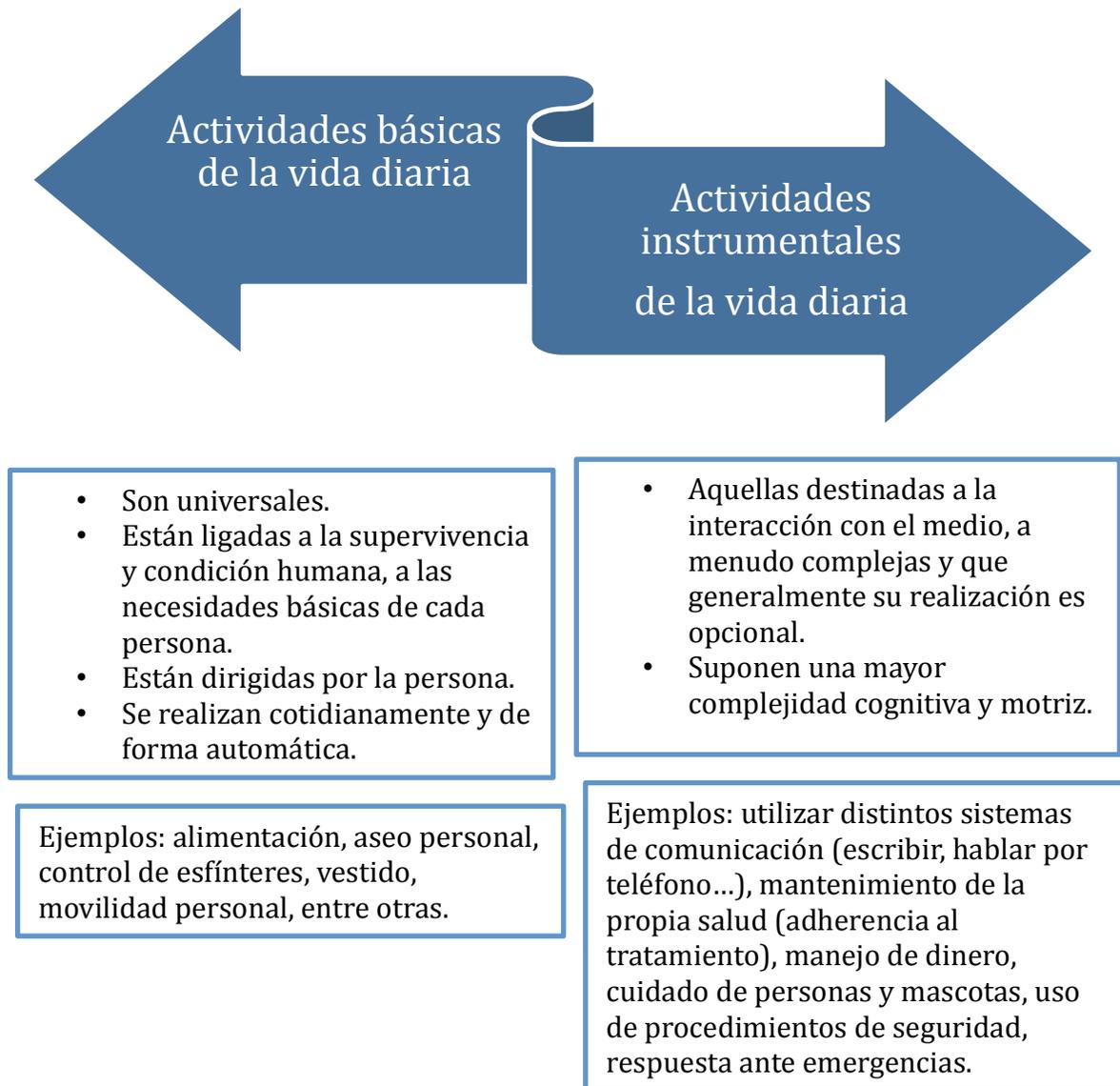
Figura 33. Necesidades derivadas de la discapacidad



Fuente: Conapdis, 2018b, p. 17.

Tales supuestos se apalancan en el concepto autonomía personal y el grado en que ésta puede ejercerse en la vida diaria a partir de: a. actividades básicas y b. actividades instrumentales (Conapdis, 2018, p. 18) (Figura 34).

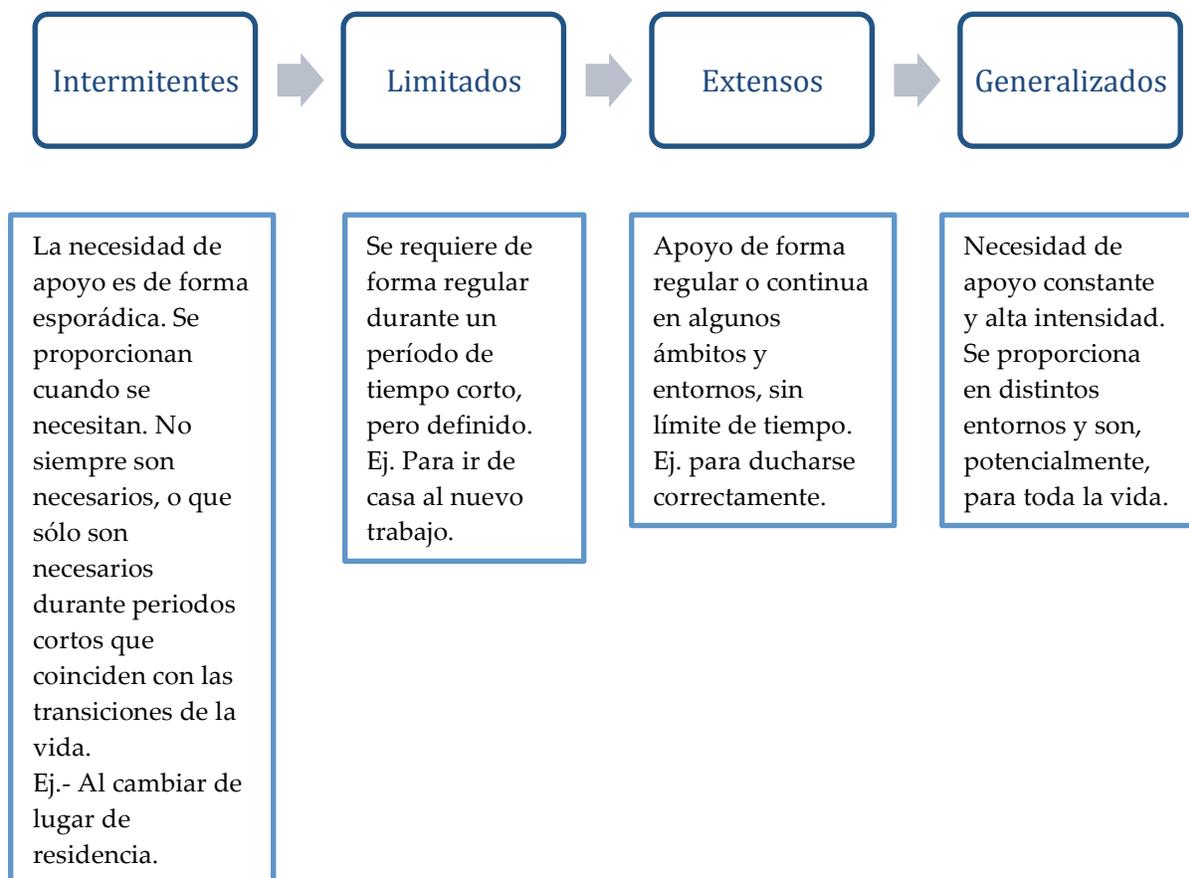
Figura 34. Distinción entre actividades básicas y actividades instrumentales en personas con discapacidad



Fuente: Conapdis, 2018b, p. 18.

La convergencia entre la identificación de las necesidades derivadas de la discapacidad según actividades básicas e instrumentales pasa por tipos y características de apoyos requeridos a. intermitentes, b. limitados, c. extensos y/o d. generalizados (Conapdis, 2018, p. 19) (Figura 35).

Figura 35. Convergencia en tipos de apoyos requeridos por personas con discapacidad



Fuente: Conapdis, 2018b, p. 19.

Página en blanco a propósito

ANEXO 2. Instrumentos utilizados en la recolección de información primaria

Página en blanco a propósito

Conapdis / CUESTIONARIO PARA ASESORES REGIONALES

La aplicación y análisis del presente cuestionario se enmarca en el requerimiento de Evaluación de las Alternativas Residenciales del Eje Protección del Programa Pobreza y Discapacidad, solicitada de común acuerdo por el Conapdis y la Desaf la cual es ejecutada por el Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (Cinpe) de la Universidad Nacional (UNA). Se solicita a cada Asesor de Sede Regional, completar el instrumento en forma individual, de tal manera que refleje su opinión y sentir. De antemano, se agradece la generosidad por su tiempo y colaboración prestada al equipo evaluador.

I. Pertinencia

1. Por favor indique en qué medida considera usted que se aplican en su regional cada uno de los siguientes factores en el Eje Protección del Programa Pobreza y Discapacidad.

1.1 Congruencia con las necesidades de la población meta
Muy Alta Alta Mediana Baja Ninguna

1.2 Congruencia con los objetivos institucionales de Conapdis
Muy Alta Alta Mediana Baja Ninguna

1.3 Congruencia con las políticas sociales del país
Muy Alta Alta Mediana Baja Ninguna

1.4 Congruencia con las condiciones del entorno de la sede regional
Muy Alta Alta Mediana Baja Ninguna

2. Sobre la base de la información de que usted dispone sobre su sede regional, por favor llenar la siguiente información, tomando como referencia el día que complete el cuestionario. Si no sabe en absoluto ponga **ND**

a. Cantidad de personas actualmente cubiertas por las transferencias monetarias	
b. Cantidad de personas que se encuentran a la espera de transferencia monetaria (primera vez)	
c. Cantidad de personas a la espera de ser ubicadas en una alternativa residencial	
d. Tiempo promedio de espera para ubicación en una alternativa residencial	

3. En su sede regional, para el proceso de selección de la población meta de las alternativas residenciales ¿en qué medida considera usted que se aplican los siguientes criterios?

	Totalmente	Medianamente	Escasamente	Nula
a. Condición de discapacidad comprobada				
b. Condición de pobreza comprobada				

c. Condición de abandono comprobada				
d. Edad entre 18 y 65 años				

4. Califique en una escala de 1 a 4 cómo son los procedimientos utilizados para el registro y gestión de casos nuevos en las Alternativas Residenciales en su sede regional. (4 es lo máximo)

1 2 3 4

II Eficiencia

5. ¿Con qué frecuencia realiza usted visitas de supervisión a las alternativas residenciales?

Rara vez 1 vez por mes 2 veces por mes 3 veces o más por mes N/A

6. Cuando realiza visitas de supervisión, ¿en qué consiste el proceso inmediato posterior? Favor describa si corresponde.

7. ¿Proporciona usted algún tipo de seguimiento a la presentación mensual de comprobantes de gastos que hacen las personas destinatarias de las alternativas residenciales, ya sea en forma directa o indirecta? Favor describa si corresponde.

8. ¿Qué procedimientos se siguen para enlistar a las personas usuarias bajo las distintas alternativas residenciales que maneja su sede regional? Favor describa si corresponde con sus funciones.

9. A partir de su experiencia, los mecanismos para dar a conocer o divulgar los beneficios de las alternativas residenciales para las personas con discapacidad utilizados en su sede son:

Muy eficaces Medianamente eficaces Poco eficaces Ineficaces

Por favor argumente su respuesta:

15. Para finalizar, le solicitamos llenar este diferencial semántico. La pregunta clave es: ¿ De qué manera califica usted el Eje de Protección del Programa Pobreza y Discapacidad? Asegúrese de llenar todas las filas. Deberá marcar con X aquella posición que mejor refleje su opinión en cada par de adjetivos. Las letras de arriba no son valores, sólo sirven de guía. (La columna marcada con la letra D significa que su opinión es neutra: ni lo uno ni lo otro)

	A	B	C	D	E	F	G	
POSITIVO								NEGATIVO
INUTIL								UTIL
PARTICIPATIVO								NO PARTICIPATIVO
NO RIGUROSO								RIGUROSO
BUROCRATICO								AGIL
EFICAZ								INEFICAZ
OPORTUNO								INOPORTUNO
EXITOSO								NO EXITOSO
CENTRADO EN LAS NORMAS								CENTRADO EN LAS PERSONAS

Muchas gracias.
Equipo de Evaluación
CINPE – UNA

Página en blanco a propósito

Conapdis / CUESTIONARIO PARA JEFATURAS REGIONALES

La aplicación y análisis del presente cuestionario se enmarca en el requerimiento de Evaluación de las Alternativas Residenciales del Eje Protección del Programa Pobreza y Discapacidad, solicitada de común acuerdo por el Conapdis y la Desaf, la cual es ejecutada por el Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (Cinpe de la Universidad Nacional (UNA). Se solicita a cada Jefatura Regional, completar el instrumento en forma individual, de tal manera que refleje su opinión y sentir. De antemano, se agradece la generosidad por su tiempo y colaboración prestada al equipo evaluador.

I. Pertinencia

1. Por favor indique en qué medida considera usted que se aplican cada uno de los siguientes factores al Eje de Protección del Programa Pobreza y Discapacidad en la región.
 - 1.1 Congruencia con las necesidades de la población meta
Muy Alta Alta Mediana Baja Ninguna
 - 1.2 Congruencia con los objetivos institucionales de CONAPDIS
Muy Alta Alta Mediana Baja Ninguna
 - 1.3 Congruencia con las políticas sociales del país
Muy Alta Alta Mediana Baja Ninguna
 - 1.4 Congruencia con las condiciones del entorno de la sede regional
Muy Alta Alta Mediana Baja Ninguna

II. Calidad

2. Sobre la base del modelo o estilo de gestión que se emplea en su sede regional para dar atención al Programa Pobreza y Discapacidad en el Eje Protección, ¿podría usted mencionar ejemplos de buenas prácticas que se lleven o se llevaron a cabo recientemente?

(Favor describa en qué consisten, identificando en qué parte de la gestión institucional se dan y quién o quiénes son sus responsables)

3. En una escala de 1 a 10 (donde 10 es la máxima calificación) ¿Cómo califica usted la calidad de los servicios ofrecidos por las Alternativas Residenciales del Eje Protección del Programa Pobreza y Discapacidad, en función de los siguientes criterios?

Criterios	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Oportunidad										
Accesibilidad										
Atención brindada a usuarios/as										
Satisfacción de las necesidades										

IV. Sostenibilidad

4. Desde su perspectiva, ¿cuáles son los tres (3) principales factores, internos y externos, que podrían fomentar o amenazar la sostenibilidad de las alternativas residenciales como parte del Eje de protección del Programa Pobreza y Discapacidad?

Factores Internos	Fomentan	Amenazan

Factores Externos	Fomentan	Amenazan

5. Por favor califique a CONAPDIS en general y a su Sede Regional en particular, utilizando una escala de 1 a 10 (donde 10 es la calificación máxima), en función de los criterios anotados en la tabla.

Criterios	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Conapdis										
1. Misión / Visión / Valores										
2. Trayectoria institucional										
3. Cultura institucional										
4. Liderazgo										
5. Incentivos y/o compensaciones										
Sede Regional										
1. Gestión humana										
2. Recursos										
3. Infraestructura física										
4. Coordinación institucional										
5. Vinculación con otras entidades										
6. Relaciones con actores locales										

6. Para finalizar, le solicitamos llenar este diferencial semántico. La pregunta clave es: ¿ De qué manera califica usted el Eje de Protección del Programa Pobreza y Discapacidad? Asegúrese de llenar todas las filas. Deberá marcar con X aquella posición que mejor refleje su opinión en cada par de adjetivos. Las letras de arriba no son valores, sólo sirven de guía. (La columna marcada con la letra D significa que su opinión es neutra: ni lo uno ni lo otro)

	A	B	C	D	E	F	G	
POSITIVO								NEGATIVO
INUTIL								UTIL
PARTICIPATIVO								NO PARTICIPATIVO
NO RIGUROSO								RIGUROSO
BUROCRATICO								AGIL
EFICAZ								INEFICAZ
OPORTUNO								INOPORTUNO
EXITOSO								NO EXITOSO
CENTRADO EN LAS NORMAS								CENTRADO EN LAS PERSONAS

Muchas gracias.
Equipo de Evaluación
CINPE – UNA

Página en blanco a propósito

Conapdis / GRUPOS FOCALES CON JEFATURAS Y ASESORES DE LAS SEDES REGIONALES

Descripción

El taller de trabajo, mediante la metodología de grupo focal, con jefaturas y asesores de las sedes regionales, en el marco de la Evaluación de las Alternativas Residenciales en el Eje Protección del Programa Pobreza y Discapacidad, tiene por objeto identificar las representaciones que estas personas manejan tanto sobre el eje mismo como sobre la institución (Conapdis) que lo administra y ejecuta.

Se trata de una consulta abierta, de carácter cualitativo que se realiza en una atmósfera distendida y abarca un período no mayor a 2 (dos) horas de duración.

Estrategia metodológica:

La estrategia metodológica de la consulta se compone de 2 (dos) fases relacionadas entre sí:

1. Una primera fase, dirigida a deconstruir las nociones de pertinencia, calidad y sostenibilidad que son las dimensiones de análisis o criterios de evaluación planteados (TdR, 2018:1); y
2. Una segunda fase, orientada a poner de relieve los alcances y tipo de gestión que la institución lleva a cabo en el manejo de las Alternativas Residenciales en el Eje de Protección del Programa Pobreza y Discapacidad.

Guía para el abordaje:

Las fechas, personas a participar y lugares de reunión fueron convenidos previamente. El taller se llevará a cabo con el siguiente protocolo de trabajo:

1. Breve presentación personal y planteamiento del contexto de la evaluación (Ver Anexo).
2. La primera parte se refiere a los criterios de la evaluación
 - 2.1 Primer bloque de preguntas orientadores:
 - a. Se entiende por pertinencia, la congruencia que debe tener el Eje con factores tales como: las necesidades de la población meta, los objetivos institucionales, las políticas del país, los cambios del entorno, etc. ¿Es pertinente el Eje de Protección? ¿Qué piensan ustedes?
 - b. Se entiende por calidad, la excelencia en la prestación del servicio de acuerdo con las características de la población meta. ¿Se brinda un servicio de calidad desde el Eje de Protección? ¿Qué piensan ustedes?
 - c. Se entiende por sostenibilidad, la perdurabilidad en los cambios alcanzados por la intervención. ¿Será sostenible el Eje de Protección tal como está planteado? ¿Qué piensan ustedes?
3. La segunda parte se refiere a la dimensión de la gestión institucional. En este bloque de preguntas interesa desentrañar la teoría del cambio utilizada en la práctica desde las sedes regionales de Conapdis para gerenciar y llevar a cabo las alternativas residenciales.

3.1 Segundo bloque de preguntas orientadoras:

- a. ¿Cómo se entiende el quehacer de alternativas residenciales desde Conapdis? ¿Como un programa, o como un proyecto? ¿ En qué consiste?
 - b. ¿Qué diferencias existen entre el Eje de Protección y otros ejes como prevención?
 - c. ¿Cuál o cuáles son los cambios que la institución busca alcanzar con este (programa) de alternativas residenciales? ¿Existe una cadena de resultados claramente identificada a lo interno de este (programa)?
 - d. ¿Se dispone desde las alternativas residenciales de un subsistema de planificación y monitoreo? ¿En qué consiste? ¿De qué manera se operativiza?
 - e. ¿Cuáles son los pros y contras que ustedes aprecian en la manera como se lleva a cabo (se gestiona) el Eje de Protección como un todo?
 - f. ¿En qué medida la Gestión, incorpora la perspectiva de Género? Ejemplos concretos
 - g. ¿En qué medida la Gestión del Eje, incorpora la perspectiva de los Derechos Humanos? Ejemplos concretos.
4. A cada una de las preguntas formuladas en ambos bloques, el grupo responde de manera abierta. La persona a cargo de la facilitación, agrupa las ideas y construye categorías que den cuenta de cómo se está entendiendo en la práctica cada uno de los conceptos esbozados. Durante el debate, se pondrá mucho énfasis en poner ejemplos.

Referencias

Desaf-DECS-UE-OF-8-2018. *Términos de Referencia* (TdR). Contratación directa de servicios profesionales Centro Internacional de Política Económica (CINPE) de la Universidad Nacional (UNA).

Anexo (material de trabajo para introducción).



**EVALUACIÓN ALTERNATIVAS RESIDENCIALES EJE PROTECCIÓN
PROGRAMA POBREZA Y DISCAPACIDAD**

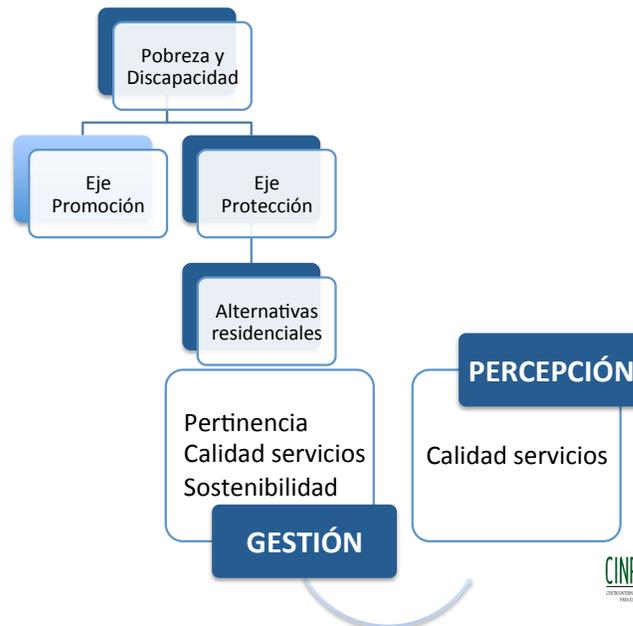
Lo que no es Evaluación
(Pichardo, 2018: en preparación)

Lo que ES evaluación
(Pichardo, 1997: 141-164 y Pichardo, 2017: 89)

Acción	Definición	Mandato
Estudio	Ampliación de conocimiento.	Ninguno en particular.
Auditoría	Revisión sistemática para verificar el cumplimiento de reglas o normas.	Llamado de atención.
Contraloría	Fiscalización de las cuentas y la legalidad de la corrección de los gastos.	Función disciplinaria.



OBJETO EVALUACIÓN



Página en blanco a propósito

Conapdis / CUESTIONARIO PARA OPERADORES DE LAS ALTERNATIVAS RESIDENCIALES

NÚMERO CONSECUTIVO DEL CUESTIONARIO		
--	--	--

FICHA TÉCNICA (a llenar en el Centro de Operaciones de la Evaluación)

ALTERNATIVA RESIDENCIAL	
--------------------------------	--

Presentación. Mi nombre es (...) y estoy trabajando para una universidad (si hace falta presentar Carta de Credenciales). Estamos llevando a cabo una encuesta dirigida a personas que reciben apoyo del Conapdis para vivir en alternativas residenciales. Su residencia fue seleccionada por medio de una rifa y me gustaría conversar con usted por espacio de unos 10 (diez) minutos más o menos. La información es confidencial y será muy útil para introducir mejoras en los servicios ofrecidos en las residencias de personas con discapacidad.

DATOS DE LA ENTREVISTA (a completar por la persona que realiza la entrevista)

Fecha			
Duración (en minutos)	Hora de inicio	Hora de finalización	Duración
Nombre completo			

Resultado de la entrevista	Completa	Incompleta	Rechazada	Ausente	Vivienda no encontrada	Otra
----------------------------	----------	------------	-----------	---------	------------------------	------

1- ¿Cuánto tiempo tiene usted de operar (manejar), esta modalidad residencial?

Más de 3 años De 1 a 3 años Menos de 1 año

2- Cuáles de los siguientes documentos utiliza usted a partir del ingreso de una persona a la residencia?

Registro de Ingreso Bitácora diaria Registro de Observaciones
 Normativas de CONAPDIS Formularios/Instrumentos de CONAPDIS
 Otro Cuál?: _____

3- Cuál(es) tipo(s) de discapacidad presentan las personas que viven en esta modalidad de residencia:

- Discapacidad Física o Motora
- Discapacidad Auditiva
- Discapacidad Visual
- Discapacidad Intelectual
- Discapacidad Psíquica
- Otra Cuál? _____

4- Las condiciones y servicios en general de la residencia dan respuesta a las necesidades de atención de las personas que viven aquí?

Sí **No**

4.1 Explíqueme por favor (tipo de servicios que reciben según su discapacidad, actividades que realizan, cuidados que se les brindan, condiciones requeridas, etc.)

5- ¿Realiza usted acciones concretas para atender necesidades individuales de las personas que viven en esta residencia, relacionadas con:

- Movilidad
- Accesibilidad
- Alimentación
- Cuidado médico
- Recreación
- Comunicación
- Otra Cuál? _____

6- ¿Realiza usted acciones para desarrollar autonomía en las personas usuarias del servicio que lo requieren?

Sí **No**

7- ¿Cuáles han sido algunos resultados de ello? Podría darme algunos ejemplos por favor?

8- ¿En cuáles de las siguientes tipos de discapacidad posee usted conocimiento y/o entrenamiento, especialmente para atender a las personas que las presentan?

- Discapacidad física o motora
- Discapacidad auditiva
- Discapacidad visual
- Discapacidad Intelectual

Discapacidad Psicosocial

Otra: Cuál ? _____

9- ¿En cuáles de los siguientes temas relacionados con discapacidad, le gustaría recibir capacitación y/o requiere mayor conocimiento?

Comunicación Accesibilidad Movilidad Alimentación

Seguridad Recreación Tipos de discapacidad ¿Cuáles?:

10- ¿Cómo es la comunicación con las personas asesoras regionales en cuanto:

Categoría	Muy adecuada	Adecuada	Indiferente	Inadecuada	Muy inadecuada
a- Coordinación de actividades					
b- Capacitaciones y/o asesorías					
c- Directrices					
d- Requerimientos					
e- Supervisiones					

11-Participa usted en algún programa de atención a la persona cuidadora para atender su salud integral?

Sí No

Muchas gracias por su colaboración.

Página en blanco a propósito

Conapdis / CUESTIONARIO PARA PERSONAS BENEFICIARIAS DE LAS ALTERNATIVAS RESIDENCIALES

NÚMERO CONSECUTIVO DEL CUESTIONARIO		
--	--	--

FICHA TÉCNICA (a llenar en el Centro de Operaciones de la Evaluación)

APELLIDOS	
NOMBRE	
ALTERNATIVA RESIDENCIAL	
TIPO DISCAPACIDAD	
DIRECCIÓN Y TELÉFONO	

Presentación. Mi nombre es (...) y estoy trabajando para una universidad (si hace falta presentar Carta de Credenciales). Estamos llevando a cabo una encuesta dirigida a personas que reciben apoyo del Conapdis para vivir en alternativas residenciales. Su hogar fue seleccionado por medio de una rifa y me gustaría conversar con usted por espacio de unos 15 (quince) minutos más o menos; y, de ser necesario, con otras personas integrantes de este hogar. La información es confidencial y será muy útil para introducir mejoras en los servicios ofrecidos en las residencias de personas con discapacidad.

DATOS DE LA ENTREVISTA (a completar por la persona que realiza la entrevista)

Fecha			
Duración (en minutos)	Hora de inicio	Hora de finalización	Duración
INFORMANTE (*)			

(*) anotar nombre de persona informante si es distinta de la persona beneficiaria

Resultado de la entrevista	Completa	Incompleta	Rechazada	Ausente	Vivienda no encontrada	Otra
----------------------------	----------	------------	-----------	---------	------------------------	------

1. ¿Cuál es su edad? (en años cumplidos)_____

2. ¿Cuánto tiempo tiene usted de vivir en este lugar?

Más de 3 años De 1 a 3 años Menos de 1 año

2.1 ¿Hay familiares suyos que vivan con usted en este lugar?

Sí No (¿Cuántos / cuáles?)

3. Y, antes de vivir en este lugar, ¿en dónde vivía?

En la calle En un hogar institucionalizado Con amistades Con familiares

Otro ¿Cuál? _____

3.1 ¿Vivía acompañado /a?

Sí No (¿Con quién / es?)_____

4. ¿Con qué frecuencia es visitado/a usted por algún miembro de su familia?

Frecuentemente A menudo A veces Nunca

5. ¿Cómo se siente viviendo en este lugar? ¿Está a gusto? Cuénteme.

6. ¿Cómo califica el trato que recibe en este lugar?

Excelente Muy bueno Bueno Regular Malo

6.1 Explíqueme por favor:

7. Viviendo en este lugar (mencionar) ¿Considera que recibe respuesta a sus necesidades?

Sí No

7.1 Explíqueme por favor (tipo de servicios que recibe, actividades que realiza, condiciones físicas del lugar, etc.)

8. ¿Quién administra la ayuda económica que recibe del CONAPDIS,?
Usted mismo Algún familiar El dueño de la residencia Alguien más

9. ¿Le alcanza el dinero que recibe para cubrir sus necesidades de vivienda y alimentación?
Sí **No**

Explíqueme más por favor:

10. ¿Cómo califica usted este beneficio o apoyo que recibe por parte del Conapdis?
Excelente Muy bueno Bueno Regular Malo

Explíqueme más por favor:

11. ¿Con qué frecuencia le visitan o tiene usted reunión con funcionarios/as del Conapdis?
Frecuentemente A menudo A veces Nunca

12. ¿Conoce usted el nombre de algún funcionario/a del CONAPDIS que vea con alguna frecuencia?
Sí **No**

¿Quién? _____

13. En su condición de persona con discapacidad, si tuviera la posibilidad de vivir en otra residencia ¿cuál de los siguientes lugares le gustaría más?

Vivir solo /a en una casa

Vivir en casa de uno o varios familiares

Vivir en una residencia para personas con discapacidad

Otra ¿Cuál? _____

14. Lo que más le disgusta de la residencia en que vive actualmente es:

15. Lo que más le gusta de la residencia en que vive actualmente es:

16. Alguna sugerencia para mejorar los servicios que recibe actualmente:

Muchas gracias por sus respuestas.

Este informe se terminó de imprimir en el mes de marzo de 2019,
en Heredia, Costa Rica.

