

Capítulo 9

La Evaluación en Costa Rica

El caso del *Programa para la Promoción de la Autonomía de la Persona con Discapacidad*

Karol Cruz Ugalde | Eddy García Serrano | Juan Murciano

Resumen

Este capítulo explora cómo la participación activa en el proceso de evaluación fortalece la gestión pública, desde la experiencia del Programa para la Promoción de la Autonomía Personal de la Persona con Discapacidad, el cual, proporciona apoyo para que personas con discapacidad contraten asistentes personales, promoviendo su autonomía. La inclusión de actores clave, como las personas usuarias del programa y representantes de organizaciones de la sociedad civil, fue esencial para asegurar que la evaluación respondiera a sus necesidades. Esta participación, enmarcada en la Guía de Evaluación con Participación de Mideplan, permitió que los actores involucrados contribuyesen a definir preguntas y objetivos, incidiesen en las decisiones estratégicas del proceso y que las recomendaciones resultantes fueran representativas y significativas, reflejando directamente las vivencias y necesidades de las personas usuarias. Este enfoque no solo potencia la transparencia y legitimidad en la gestión pública, sino que también fomenta un sentido de corresponsabilidad entre las instituciones y los ciudadanos, enriqueciendo el proceso democrático. Al incluir estas voces, la evaluación participativa se convierte en una herramienta clave para una gestión pública más inclusiva y un ejercicio democrático más robusto en la toma de decisiones que afectan a la comunidad.

Palabras clave

Evaluación, Participación, Inclusión, Autonomía personal, Personas con Discapacidad.

Citado

Cruz Ugalde, K., García Serrano, E. y Murciano, J. (2024). “La Evaluación en Costa Rica. El caso del Programa para la Promoción de la Autonomía de la Persona con Discapacidad”. En Rodríguez Bilella, P. y Tapella, E. (coord.), *Evaluación, democracia y transformación. Experiencias de evaluación participativa en América Latina*. San Juan, Argentina: Vientosur.

*La voz de los sin voces, como dicen,
es tomada en cuenta*
Johnny Núñez Herrera¹

Introducción

Acometer una *evaluación con participación* (EcP) supone aceptar que para emitir un juicio respecto de una intervención pública que enfrenta una problemática multidimensional, afecta a múltiples actores y tiene desde la administración pública ámbitos competenciales diversos y multinivel, se necesita que los distintos intereses, necesidades y expectativas estén incorporadas al proceso desde su inicio.

La experiencia que aquí se comparte pone en relieve la importancia de la evaluación de una intervención pública destinada a una población vulnerable y conscientiza las implicaciones para el desarrollo del proceso evaluativo el asumir una naturaleza participativa; asimismo, dicha experiencia tuvo como base metodológica la *Guía de Evaluación con Participación*², publicada por **Mideplan** en 2019.

¹ Persona con discapacidad usuaria del Programa e integrante de los Equipos Técnico y Ampliado.

² Su contenido fue elaborado a partir de los resultados obtenidos en los ocho grupos focales realizados en todas las regiones del país, donde el 66% de las personas participantes fue mujeres y el 34% hombres, asimismo, el 60% representaba a instituciones públicas, 30% sociedad civil (redes y OSC), 5% academia, 3% evaluadores y 2% agentes de cooperación internacional.

El capítulo describe, en su segundo apartado, el contexto de institucionalización costarricense (dónde estaba Costa Rica cuando inició esta evaluación), en el tercero la descripción del programa evaluado (origen, en qué consiste, actores), en el cuarto apartado, el desarrollo del proceso de evaluación (en qué se participó, cómo se participó y quién participó) y finalmente, los principales aprendizajes para aquellas personas que desean conocerlas, añadiendo unas recomendaciones a fin de replicar esta experiencia.

El principal desafío enfrentado en estas líneas reside en el origen de los escritores. Por un lado, dos personas funcionarias públicas acostumbradas a elaborar documentos de corte institucional que se han planteado -ilusamente quizás- alejarse lo más posible de esta perspectiva a la hora de redactar y, por otro lado, un escritor consultor vinculado a la esfera académica, quienes de manera conjunta han decidido amalgamar sus visiones para aportar a la región una experiencia desde lo nacional, confiando en pleno que esta participación múltiple intencionada llegue a ser representativa y fiel a la práctica que se describe.

Punto de partida

La institucionalización de la evaluación ha venido dando pasos importantes en Costa Rica a partir del 2000, mediante una reforma constitucional que introdujo la

función evaluativa al máximo nivel normativo, bajo un carácter extendido en la Administración Pública y comprensivo, definiendo que la evaluación debe tener sistematicidad y abarcar los resultados del accionar estatal. Dos leyes vienen a complementar dicha pretensión, la *Ley N° 5.525 de Planificación Nacional* y la *Ley N° 8.131 de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos*, las que establecen respectivamente que se deben evaluar los resultados de los planes, políticas y programas nacionales, lo cual estará a cargo del **Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica** (Ley N° 5.525, art. 2°); y en la misma línea, el **Ministerio de Hacienda** debe presentar los resultados de la ejecución del presupuesto (Ley N° 8.131, art. 4°); asimismo, el artículo 55° de la Ley N° 8.131 dicta que ambas entidades *deberán evaluar los resultados de la gestión institucional para garantizar tanto el cumplimiento de objetivos y metas como el uso racional de los recursos públicos* (Asamblea Legislativa, 2001).

Este aspecto ha sido reconocido por la **OCDE** (2022) por presentar una amplia gama de herramientas normativas que enmarcan la evaluación de las políticas públicas en el país, destacándose al mismo nivel que Alemania, Francia, México y Suiza.

La participación se incluye a nivel normativo como un derecho humano en la *Constitución Política* (artículo 9°), y para la tarea de la planificación se identifica que uno de sus objetivos consiste en la participación de los sectores público y privado. Estos preceptos apuntan a la realización de políticas públicas de la mano de las personas, siendo el camino que permitiría sortear los sesgos que brinda el diseñar e implementar acciones,

así como la utilización de los recursos estatales, desde la centralidad y comodidad de los escritorios.

Desde la segunda década del siglo XXI se ha impulsado la cultura de evaluación con mayor determinación a través de una serie de hitos particulares, entre los que destacan: el *Decreto Ejecutivo N° 35.755* que configura la función de evaluación dentro de la estructura organizacional de **Mideplan** (2010), desarrollo de primeras evaluaciones en el **Sistema Nacional de Evaluación** (2014), primera *Agenda Nacional de Evaluación (ANE)* ligada al *Plan Nacional de Desarrollo (2015)*, primera experiencia en evaluaciones con perspectiva inclusiva (2016), elaboración de instrumentos técnicos y metodológicos (2017), la primera Política Nacional de Evaluación 2018-2030 (2018), publicación de la *Guía de Evaluación con Participación* y primera *evaluación con perspectiva participativa (2019-2021)*.

En el anterior recorrido confluyen distintos actores: el Poder Ejecutivo, la academia, organismos internacionales, representantes de la sociedad civil, agentes evaluadores nacionales, internacionales, cooperantes, y otros más; hacer mención de los roles y el papel específico de cada uno dentro de los procesos acontecidos descarrilaría la idea central del apartado, por ello se prefiere dejarlo hasta acá.

En años recientes, se observa en Costa Rica una mayor demanda de evaluaciones dentro del sector público, aparejando la inversión de recursos nacionales para el financiamiento de las mismas, la innovación en cuanto a los métodos para el desarrollo de evaluaciones con el respaldo de agentes cooperantes. Deriva de esto

la necesidad de disponer de una oferta de personas formadas en materia de evaluación (donde resalta el papel de los estudios a nivel de posgrado disponibles en el país) y la sostenibilidad de los procesos ante los cambios gubernamentales, mediando las alternancias políticas, que han supuesto una escalada y avance progresivo.

Según el *Índice de Capacidades Nacionales de Evaluación (INCE)*³ el país cuenta con una posición intermedia de 6,18 sobre 10, siendo los retos más significativos el uso de los resultados de las evaluaciones (por distintos actores), la conexión de estos con procesos de presupuestación y valoración del desempeño de las políticas públicas, la gestión de conocimiento por diversos actores y la capacidad instalada para gestionar, innovar y descentralizar la función evaluativa.

El país ha identificado como su ruta de avance la **Política Nacional de Evaluación** y su *Plan de Acción*, donde se cristalizan los compromisos de una diversidad de actores para aproximarse a resolver dichos desafíos. Este mecanismo se convierte en una ventaja comparativa a la hora de visualizar la continuidad gradual hacia la generación de más y mejores evaluaciones.

Siguiendo esta perspectiva, surge la pregunta: ¿cuál es una buena evaluación? La respuesta apunta a ser: la que se utiliza; y dicha utilización, agregando el califica-

³ Instrumento de diagnóstico colaborativo que mide las capacidades y prácticas de evaluación elaborado por WFP y DeVal. Costa Rica tiene cuenta con dos registros: 2020 y 2022. Para profundizar en INCE y los datos visitar <https://inceval.org/es/country-page/costa-rica>.

tivo de “más”, transita necesariamente por las vías de la inclusión y la participación: cuánto más actores tengamos en la mesa es más probable que la evaluación logre su cometido de uso. Bajo esta premisa se originó la experiencia que se expondrá en las siguientes líneas.

El punto de partida de dicha experiencia son las *personas con discapacidad (PcD)*⁴ y su derecho e involucramiento constante en la participación, como se expondrá más adelante. Según la *1ª Encuesta Nacional sobre Discapacidad (2018)* el 18,2% de la población adulta tiene algún tipo de discapacidad y el 52,63% se encuentra ubicado en el I y II quintil de ingreso bruto *per cápita* del hogar; aunado a esto, la *Encuesta Nacional de Hogares (2018)* reportó que el 31,03% de las PcD está en condición de pobreza.

El fundamento para seleccionar el **Programa para la Promoción de la Autonomía de las Persona con Discapacidad** (en adelante Programa) y evaluarse de manera participativa se alojó en tres aspectos:

- La voluntad y anuencia institucional, al ser un programa de reciente data, tanto en su diseño como en su implementación, imperando una intención de escalamiento y mayor inversión de recursos, donde la obtención de evidencias se volvió necesaria.

⁴ La Ley N° 9.379 define como Persona con Discapacidad a aquella que tenga deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás. En el caso de las personas menores de edad, en la medida en que esta ley les sea aplicable, se procurará siempre perseguir su interés superior (inciso b, art. 2º).

- La posibilidad de disponer de recursos (financieros, técnicos, logísticos, temporales y tecnológicos) de una fuente de cooperación internacional⁵, que brindan mayor agilidad y flexibilidad en comparación con los mecanismos ordinarios nacionales.
- Las características del Programa, dirigido a un segmento poblacional específico y situado en territorio.

Se partió del concepto de participación presentado en Mideplan (2019:13), el cual menciona que es el *involucramiento activo de actores en el proceso de evaluación*, definiéndose como involucramiento aquella acción o efecto de estar comprometido con una situación (proceso de evaluación), actores como a una persona que se representa a ella misma o a una organización (pública, internacional, sociedad civil, otra) y proceso de evaluación como todas las acciones organizadas en pasos para llevar a cabo una evaluación.

Se identificaron actores relacionados directa o indirectamente con el proceso de evaluación, y su nivel de participación se definió siguiendo la clasificación establecida por Mideplan (2019), la cual se basa en dos niveles de participación (baja y alta) a partir de la forma en la que los diferentes actores toman decisiones y la frecuencia (cantidad) de acciones en las que los mismos participan⁶.

⁵ Se contó con el aporte del Proyecto Fomento de Capacidades en Evaluación en Costa Rica y otros países de América Latina (hoy Focelac+).

⁶ Una participación alta es cuando los actores que participaron en distintos momentos del proceso evaluativo se involucraron con acciones específicas en el momento de elaboración de TdR, recolección de la información, en el análisis de resultados, co-elaboración de recomendaciones y su socialización.

Programa para la Promoción de la Autonomía de las Personas con Discapacidad

El Programa es coordinado y ejecutado por el **Consejo de la Persona con Discapacidad (Conapdis)** en el marco de *Ley N° 9.379 para la Promoción de la Autonomía Personal de las Personas con Discapacidad* (2016). La problemática del insuficiente ejercicio pleno al *Derecho a la Autonomía Personal* fue puesta en la agenda política a partir de la movilización de las PcD y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) relacionadas con el principio de vida independiente⁷. A esta movilización se unió Conapdis como rector en materia de discapacidad (Mideplan, 2021). Tanto la Ley como el Programa fueron motivados por los cambios conceptuales, actitudinales y jurídicos que enfrenta la sociedad costarricense con respecto a los derechos humanos de las PcD⁸.

El objetivo del Programa es contribuir a que las PcD en situación de pobreza y que requieren de apoyos para la realización de actividades de la vida diaria ejerzan

⁷ De acuerdo a la Ley N° 9.379 (inc. m, art. 2º) este principio busca que la PcD: viva el derecho de autonomía personal, tome decisiones asumiendo responsabilidades y se le conozca como parte activa de la sociedad. Todo lo anterior, sin importar si la PcD requiera apoyos (asistente personal, garante o productos).

⁸ Paradigma de abordaje de la discapacidad desde los derechos humanos. 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 (regulado en la Ley N° 8.661, Aprobación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, del 19 de agosto de 2008).

su derecho a la autonomía personal, a través de la asistencia personal humana, de manera que puedan controlar, afrontar, tomar y ejecutar sus propias decisiones (Conapdis, 2019).

El Programa se creó como una transferencia monetaria mensual estatal (Ley N° 9.379, art. 16°) para que las PcD accedan a la asistencia personal humana, productos y servicios de apoyo, incluyendo el gasto derivado del mantenimiento de animales de asistencia, siempre que se cumplan los requisitos contemplados en el artículo 15° de la Ley (Conapdis, 2020), identificándose así con los objetivos nacionales de desarrollo enmarcados en los instrumentos estratégicos del país y el **Objetivo de Desarrollo Sostenible 1: fin de la pobreza**⁹.

Cuenta con el apoyo estratégico instituciones públicas en lo relacionado con la formación de la persona asistente personal, certificación de la condición de pobreza de las PcD, y su financiamiento. Además, participan las OSC de vida independiente, mediando servicios de asistencia personal humana y asesoría a las PcD, la figura del asistente personal humano, familiares de las personas usuarias y las PcD usuarias.

⁹ Para más detalles, visitar www.conapdis.go.cr

Una vez certificadas las *personas asistentes humanas (PAH)*¹⁰, el Programa inicia su ejecución a principios del 2019 seleccionando sus primeras personas usuarias, elaboración y aval de planes individuales, ejecución de acciones de información y asesoría sobre el mismo. De esta forma, la implementación del Programa tiene como principio el mecanismo de corresponsabilidad, donde existe un mutuo compromiso por parte de las familias, la PcD que requiere de la asistencia humana y del Estado costarricense, independientemente de las modalidades en que se coordina la prestación del servicio, a saber:

- **directa:** la PcD coordina la asistencia y rotación con la PAH (utilizando la base de datos de Conapdis), cada tres meses como máximo, y es la responsable de girar la transferencia o realizar el pago a la PAH;
- **indirecta:** la OSC (con visto bueno de la PcD) coordinan la asistencia y la rotación de la PAH de manera diaria o semanal, la PcD gira el pago a la OSC y está a la PAH.

¹⁰ Previo a la implementación del programa, el Conapdis y el Instituto Nacional de Aprendizaje elaboraron el perfil profesional y módulo de habilitación del Programa de Formación, con la finalidad de asegurar que el modelo de vida independiente sea comprendido y operacionalizado de forma correcta y en ningún momento considerando el paradigma de cuidado tradicional. La figura de la asistencia personal humana es una persona mayor de 18 capacitada para brindar servicios de apoyo en la realización de las actividades diarias a cambio de una remuneración económica (Ley N° 9.379 art. 2°).

Un recorrido por el proceso de evaluación desarrollado

En esta sección se hará un recorrido por el proceso de evaluación, identificando cómo se abordó cada etapa para toda aquella organización o persona que esté interesada en conocer o replicar esta primera experiencia (ver figura 1).

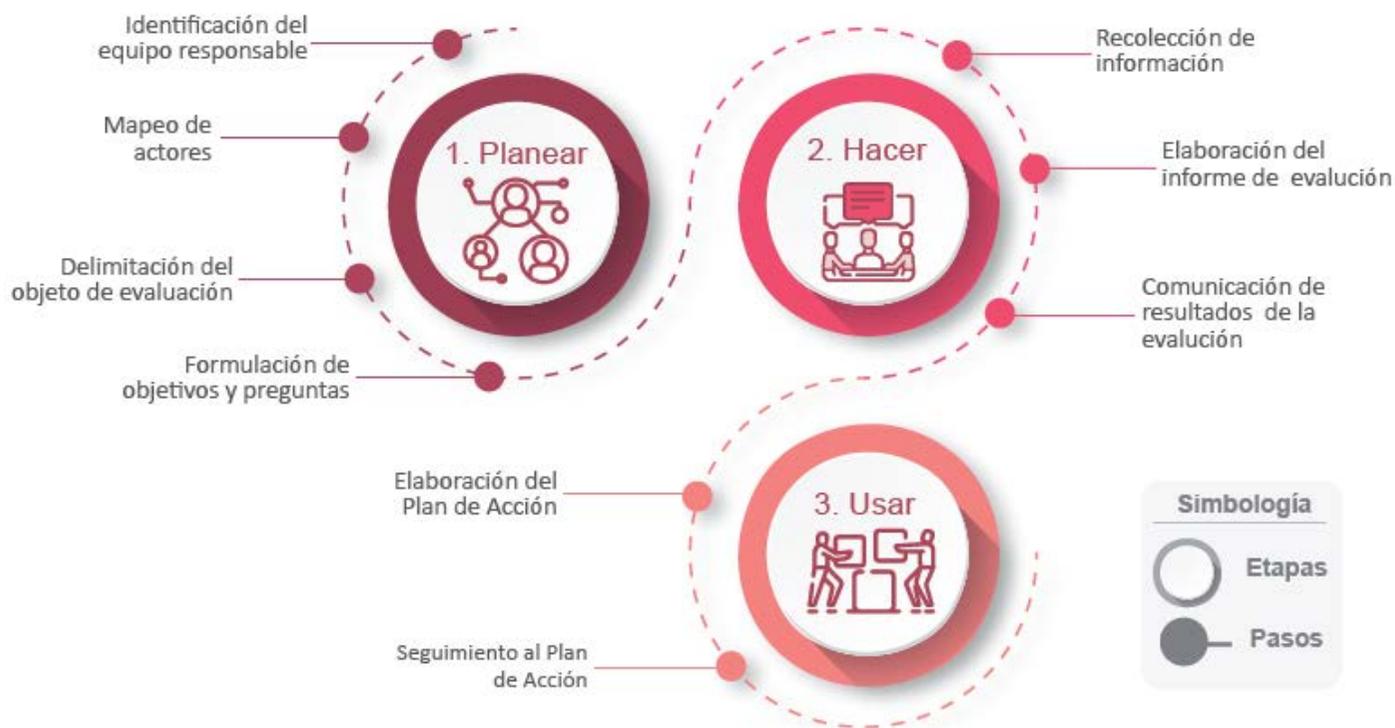


Figura 1. Proceso de evaluación
Fuente: Mideplan (2019:22)

Etapa Planear (3° trimestre 2019 - 1° semestre 2020)

Esta etapa de evaluación tiene su origen cuando Conapdis solicita a Mideplan la incorporación del Programa en la ANE. Conapdis es una entidad que tiene incorporada la participación en su cultura organizacional, aportando una sensibilización hacia la evaluación participativa, condición clave que impulsó el proceso pues se comprendió que la participación conlleva compartir la toma de decisiones con otros actores. Asimismo, desde la arista de las PcD, se tuvo en cuenta la importancia del derecho sobre la incidencia en el Programa bajo la premisa *nada de nosotros sin nosotros*. Resultaba idóneo aplicar metodologías participativas al proceso evaluativo con el objetivo de aprendizaje y mejora de un programa estatal nuevo y único en América Latina en 2019.

Identificación del equipo responsable de la evaluación y mapeo de actores

Una vez tomada la decisión de realizar la evaluación se configuró el equipo responsable, integrado por dos representantes de Conapdis (como dependencia responsable del Programa) y dos representantes de Mideplan (como rectora de la evaluación en Costa Rica), ejerciendo ambas como promotoras del proceso.

Entre las primeras tareas de este equipo destaca el mapeo de actores clave del Programa, que serían invitados a sumarse al proceso de evaluación y a su gestión. En

este mapeo se identificaron quiénes tenían un vínculo con el Programa y resguardaban algún tipo de conocimiento, derecho, responsabilidad, competencia o interés particular, que hacía estratégica su participación, tanto a título individual como representando a dependencias, entidades y organizaciones de la sociedad civil. Tras la identificación y priorización de actores, se llevó a cabo su invitación a participar en la evaluación.

La primera convocatoria de todos estos actores se produjo en unas jornadas que se denominaron **Taller de planeación participativa de la evaluación** y tuvieron como objetivo que todos los actores se conociesen y presentarles el proceso de evaluación participativa. En estas jornadas se realizó una inducción a la evaluación, se facilitó el diálogo de saberes y se generaron las directrices de la evaluación, sus objetivos, preguntas y criterios que articularían el proceso.

En el Taller se configuró el **Equipo Ampliado (EA)** de la evaluación, que integraba ya a todos los actores en la gestión de la evaluación y, a partir de ese momento, asumiría las decisiones estratégicas sobre la misma. Dado que la gestión de la evaluación va demandando muchas tareas técnicas y administrativas que requieren una mayor dedicación, se configuró un subgrupo al que se le denominó **Equipo Técnico (ET)**, en el cual había personas representantes de la PcD usuaria, las cuales fueron seleccionadas de manera democrática entre ellas mismas (ver Recuadro 1, donde se abordan sus responsabilidades durante esta etapa). Además, el Taller contó con un equipo de personas facilitadoras, en la figura 2 se muestran diferentes equipos participantes.

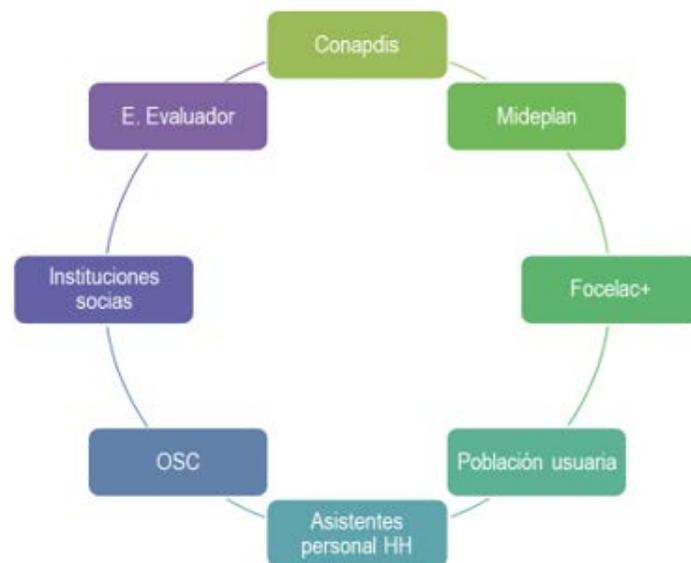
Dada la importancia que adquiere la configuración de estos equipos, además de destinar agenda para presentar sus principales funciones, y los hitos del proceso en los que deberán participar, con la estimación de tiempos y fechas previstas, el equipo facilitador contempló diversas dinámicas orientadas a promover el conocimiento y la confianza entre sus integrantes, así como para desarrollar habilidades para el trabajo en equipo.

El Equipo Ampliado fue el encargado de orientar estratégicamente el proceso y definir el encargo evaluativo durante su planeación, y a partir de entonces, se encargó de asegurar su adecuada marcha y fomentar la participación durante su realización, así como de promover el uso de las recomendaciones de mejora. Pertenecer al Equipo Ampliado es lo que permitió a los actores tener incidencia en la toma de decisiones de la evaluación (Mideplan, 2019), y es la participación sostenida en este equipo lo que facilitó la apropiación del proceso, la aceptación de los resultados y la implicación con el uso de la evaluación.

El Equipo Ampliado tuvo una alta implicación en la definición de la evaluación, asistiendo a los Talleres de Planeación y a las posteriores convocatorias para validar los Términos de referencia que regularían la contratación de un Equipo Evaluador externo (EE) para la etapa Hacer, el cual, a solicitud del Equipo Ampliado debía -y estuvo- conformado por una persona con discapacidad que viviera el modelo de vida independiente. El Equipo Ampliado ejerció otras funciones durante la etapa Hacer y Usar que serán descritas en dichas etapas.

Por su parte, el Equipo Técnico tuvo la función ejecutiva sobre las decisiones del Equipo Ampliado y asumió las tareas cotidianas que demandaba la gestión de la evaluación, ostentando un rol importante para facilitar el diálogo, la comunicación y la coordinación del proceso.

Recuadro 1. Rol del Equipo Ampliado (EA) y del Equipo Técnico (ET)
Fuente: Elaboración propia.



Equipo Ampliado:

- 10 PcD usuarias del Programa.
- 10 Personas asistentes personal humano de PcD
- 3 OSC de vida independiente.
- 4 instituciones públicas: Conapdis (ejecutor), Mideplan y otras instituciones socias en la ejecución (INA, Desaf).

Equipo técnico:

- 3 PcD usuarias del Programa.
- 2 funcionarias Conapdis.
- 1 funcionaria de Mideplan.

Asistencia técnica:

- 2 Proyecto Focelac+

Equipo Evaluador:

- 3 Trabajadoras sociales (1 PcD experta en DDHH y discapacidad,

Figura 2. Configuración de equipos
Fuente: Elaboración propia.

Delimitación del objeto de evaluación

En la práctica, los Talleres de planeación se han revelado como un escenario idóneo para la delimitación del Programa como objeto de evaluación, pues facilitan el diálogo y la confluencia de diferentes perspectivas y visiones sobre los elementos clave: por qué existe el Programa, qué hace, para qué, cómo, cuándo, dónde, con quién y para quién. Complementariamente, conocer distintas visiones sobre la intervención, fue preparando a los actores para comprender sus diferentes perspectivas, y a partir de ello sentar las bases para el diseño de una evaluación ajustada a esas diferencias.

Todo ello fue generando un ámbito propicio para alcanzar acuerdos en la elección y priorización de las preguntas en las que se debería concentrar la evaluación, sobre sus criterios y objetivos y, en última instancia, para la cocreación y la construcción colectiva del proceso evaluativo, como base y catalizador de su apropiación. En la práctica de la EcP este trabajo de compartir los diferentes acercamientos a la intervención de cada actor para facilitar la delimitación del objeto evaluativo se canalizó a través de dos dinámicas participativas que fueron propuestas por el equipo de facilitadores:

- *El dado de la inocencia:* cada participante lanza este dado y responde a la pregunta que le toque (por qué, qué, para qué, cómo, con quién y para quién de la evaluación), anotándose sus reflexiones en tarjetas. Los turnos permiten que todos contesten las 6 preguntas y la puesta en común y el propio trabajo grupal resultan enriquecedores.

- *La cadena de resultados de mi programa:* se establece una secuencia de 4 tarjetas con una consigna cada una sobre la intervención que se evalúa (qué hace; qué entrega; qué logra quien lo recibe; qué consecuencias tienen estos logros). Se reparten a los participantes, que intercambian puntos de vista sobre las respuestas y colocan sus tarjetas escritas bajo cada consigna.

Estas dinámicas se configuraron como uno de los momentos más destacados de estos talleres, especialmente el trabajo colectivo sobre la cadena de resultados del Programa, pues permitió su *reconstrucción* cuando no estaba explícita a partir de la confluencia de las diferentes perspectivas, tomándola como punto de partida para la reflexión sobre las preguntas de evaluación, y facilitando el entendimiento entre los actores sobre sus diferentes necesidades e intereses, algo esencial para el trabajo colectivo.

Formulación de objetivos y preguntas

En este paso fue relevante comunicar con claridad por qué la participación era relevante y el manejo de las expectativas para evitar el riesgo de una participación *simbólica*. Esta necesidad se hace patente rápidamente en los Talleres cuando se comienzan a definir los objetivos de la evaluación o las preguntas que buscan respuesta con el ejercicio evaluativo, pues se genera un cierto “vértigo” entre quienes gestionan el Programa al constatar que *pierden control* sobre el proceso, y ver que sus intereses puede que no siempre coincidan con los del resto de actores.

La formulación de preguntas constituye la médula de toda evaluación, y en esta experiencia fueron el momento principal de los **Talleres de planeación**¹¹, y lo más valorado por sus participantes, pues permitieron capitalizar el trabajo realizado hasta este momento, facilitando la construcción colectiva de la evaluación y de su encargo. Entre las personas con discapacidad usuarias que participaron en el Equipo Ampliado se

¹¹ En el terreno evaluativo, estos espacios que buscan desarrollar la creatividad a partir de lluvias de ideas son los que Cronbach (1982) denomina como *fase divergente* en el proceso de formulación de interrogantes evaluativas, pues lo relevante es que se generen muchas preguntas que busquen respuesta. Según este autor, a esta fase, es a la que debe suceder una *fase convergente*, que, en un segundo momento, reflexivo, crítico y de priorización, permita entonces el filtrado para la elección final.

apuntó que para ellas participar a este nivel en la evaluación *viene a romper paradigmas sobre la participación de las personas con discapacidad en la toma de decisiones sobre los programas que les afectan*.

Entre las diversas alternativas para la definición de los objetivos de la evaluación se optó por construir los objetivos a partir de lo que apuntaron las preguntas de evaluación (ver Tabla 1) que compartieron el mayor número de actores en los talleres y los criterios hacia los que éstas se dirigían¹².

¹² Se puede construir una matriz que permita identificar la lista de preguntas recabadas en los talleres chequeando aquellas que se mantienen, las que cambian y las que no se incluyen, añadiendo su justificación. Este trabajo se puede circular entre el EA.

1.	¿En qué medida la teoría de la intervención del programa es pertinente respecto de las necesidades de la población objetivo, la problemática a la que pretende dar respuesta, los objetivos institucionales y las políticas país?
2.	¿Cuál es el grado de coherencia interna, de la Teoría de la Intervención (y su lógica causal) del Programa para alcanzar la autonomía personal?
3.	¿De qué manera la comprensión y vivencia del derecho a la autonomía personal de las personas usuarias están alineadas a la misión y objetivo del Programa?
4.	¿De qué manera los asistentes comprenden el Programa y ejecutan su servicio de acuerdo con la misión y objetivo programa?
5.	¿En qué medida los servicios que brinda el Programa son eficaces para la atención de las necesidades de la población?
6.	¿En qué medida los recursos asignados y ejecutados por el programa (humanos, materiales, financiero) garantizan la ejecución de las actividades planificadas y entrega oportuna del servicio de asistencia personal humana a la población beneficiaria?
7.	¿En qué medida, los recursos institucionales actuales (financieros, humanos, materiales, etc) y el comportamiento de la demanda actual y futura de la PcD, aseguran la sostenibilidad del Programa de Autonomía Personal, en el tiempo?

Tabla 1. Preguntas de evaluación
Fuente: Mideplan (2020:7)

Elaboración de Términos de Referencia y selección del EE¹³

La producción grupal que se generó en las sesiones participativas de planeación fue procesada por el Equipo Técnico e hicieron necesario prever un espacio para compartir el borrador de *Términos de Referencia* (TdR) con el Equipo Ampliado, asegurando que se integraban adecuadamente sus necesidades y aportes durante los talleres.

Dado que en esta evaluación se iba a contratar un **Equipo Evaluador (EE)**, resultó necesario que los TdR contextualizaran el marco de participación en el que se había generado el encargo y las expectativas de participación que existían, incorporando los momentos mínimos en los que el Equipo Evaluador debiera dar cabida al Equipo Ampliado¹⁴, así como el nivel de participación que se esperaba que contemplasen los enfoques, métodos y técnicas de manera que pudiesen ajustar sus propuestas metodológicas y sus enfoques a estos requerimientos, y contemplar alternativas ajustadas al tiempo, presupuesto y contexto sanitario¹⁵.

¹³ En el contenido de la Guía este paso no es citado, no obstante, el mismo fue llevado a cabo en este caso.

¹⁴ Desde los TdR se solicitó la descripción de cómo el EE involucraría la participación del EA en la toma de decisiones en el paso *Elaboración del informe de evaluación* de la Etapa Hacer, específicamente en las actividades *análisis de los resultados de las preguntas 3, 4, 5 y 7(b)* y *construcción de recomendaciones de las preguntas 3, 4, 5 y 7(b)* en consideración con la situación sanitaria del país ante el Covid-19.

¹⁵ Para más detalle sobre los enfoques utilizados por el Equipo Evaluador en la etapa Hacer, se sugiere ver Mideplan (2021).

Asimismo, la selección del Equipo Evaluador también se convirtió en un espacio propicio para la participación, especialmente del Equipo Técnico, colaborando en la presentación de los TdR o en el análisis de ofertas técnicas.

Esta etapa fue desarrollada entre noviembre de 2019 y junio de 2020, cuando inició la pandemia por Covid-19, lo que implicó nuevas consideraciones administrativas (ajustes a los TdR y trabajo de coordinación fuera de horas de oficina para poder contar con las opiniones de las personas con discapacidad), tecnológicas (aprendizajes para el uso de plataformas) y temporales (sumó cuatro meses más a lo programado).

Etapa Hacer (2° semestre 2020 - 1° trimestre 2021)

Esta etapa estuvo marcada por el contexto definido por la pandemia, que determinó el marco de posibilidades del horizonte temporal de la evaluación y de la aplicación de métodos y técnicas. Fue desarrollada principalmente por el Equipo Evaluador, quien tuvo el encargo de construir y ejecutar el plan de evaluación.

En esta etapa se presentó la necesidad de asegurar aún más la participación y contar con mayor involucramiento por parte del Equipo Ampliado en la toma de decisiones y en el análisis de los diferentes productos, dado que las decisiones en el Equipo Técnico estaban recayendo en mayor medida en uno de los representantes de las personas con discapacidad. Ante esta

coyuntura, fue necesario aumentar la representación del Equipo Ampliado en el Equipo Técnico, por lo que el primero realizó una votación, dando como resultado la integración de una mujer usuaria del Programa (sumando balance de género), residente de la Región Brunca (ayudando a comprender las particularidades que se viven en las regiones) y a su vez, representante de una OSC, característica que ayudó notablemente tanto al resto de los integrantes del Equipo Técnico como del Equipo Evaluador al aprendizaje organizacional sobre esta modalidad de prestación del servicio vía OSC y mayor precisión en el informe de evaluación.

En el marco de la ANE, a lo largo de esta etapa los informes de evaluación fueron valorados por primera vez por población usuaria del Programa en el marco de las responsabilidades del Equipo Técnico.

Como parte del cumplimiento del plan de trabajo del Equipo Evaluador, se involucró efectivamente la participación del Equipo Ampliado en los siguientes pasos:

Recolección de información

En este paso los integrantes del Equipo Ampliado desempeñaron diferentes roles y tuvieron diferentes niveles de participación, por ejemplo: fungieron como informantes clave del proceso de evaluación, tanto en el pilotaje de instrumentos como en las entrevistas efectuadas.

Las personas con discapacidad usuarias y asistentes del Equipo Ampliado realizaron diferentes videos informativos (grabados con el celular) sobre el proceso de

recolección de campo para ser circulado entre ellas, de manera que el resto de población usuaria comprendiera aún más el proceso evaluativo que se ponía en marcha, y las técnicas de recolección de información a las que serían invitadas a participar para dar su opinión.

Se adicionó, por parte del Equipo Técnico un aviso a varios actores (instituciones socias de la ejecución, OSC, personas con discapacidad en lista de espera para ingresar al Programa, familias de las personas con discapacidad usuarias) sobre los detalles de esta etapa. Lo anterior, de acuerdo con el EE, *permitió una mayor facilidad del trabajo de campo, entrega de información, considerando la diversidad de actores a consultar, el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 y el aumento de llamadas o contactos fraudulentos* (Mideplan, 2021:225).

Elaboración del informe de evaluación

Durante esta etapa, el Equipo Ampliado participó en espacios de intercambio grupal con el Equipo Evaluador en donde los primeros aportaron sus ideas, reflexiones, experiencias y percepciones sobre el objeto evaluado, teniendo –a su vez– injerencia en el proceso de construcción colectiva de los hallazgos (discurso evaluativo), recomendaciones y la valoración de condiciones para su implementación (utilidad) (Mideplan, 2021). El Equipo Evaluador desarrolló dos grupos de discusión y dos talleres virtuales para abordar la participación del Equipo Ampliado:

Por medio de estas técnicas de abordaje grupal se concretó la participación (alta) de las personas que conformaron el Equipo Ampliado en la etapa HACER de la evaluación. A través de estos espacios colectivos sus integrantes participaron en la interpretación de los hallazgos y discusión, junto con el Equipo Evaluador, de los juicios de valor, lo cual favoreció la construcción de recomendaciones de mejora al diseño y los servicios que oferta el Programa.

En general, dichos espacios de construcción colectiva se orientan a fomentar que los actores involucrados se comprometan en la implementación de las acciones propuestas, con lo cual se crean las condiciones básicas para que la presente evaluación sea útil. (Mideplan, 2021:69)

Entre las estrategias que se adoptaron para reducir los inconvenientes presentados por la pandemia y facilitar un compromiso sostenido de los actores, se contempló ofrecerles diferentes niveles de participación según el tiempo disponible o el compromiso que pudiesen asumir, añadiendo a las posibilidades de sumarse al Equipo Ampliado y al Equipo Técnico otras alternativas como la figura de *audiencias activas*, que permitía ofrecer retroalimentación a comunicados de avance que se les iban presentando cuando no pudieron sumarse a estos equipos de manera presencial o síncrona. También se procuró mantener esta participación mediante la sensibilización de las entidades implicadas, pues el mayor uso que se espera se asocia a que se mantengan de manera sostenida en el proceso, pues es lo que genera progresivamente su apropiación. Es aquí donde reside uno de los mayores retos que también enfrentó esta evaluación: que quienes toman decisiones se mantuviesen presentes y representados de manera

sostenida durante todo el proceso, ante el compromiso que sí mostraban todos los actores implicados y, especialmente, las y los titulares de derechos.

Paralelo a estas actividades, el Equipo Ampliado elaboró desde su opinión y experiencia un apartado de lecciones aprendidas durante el proceso, el cual fue incluido en el informe final de evaluación¹⁶.

Comunicación de los resultados

El Equipo Ampliado participó en las audiencias en las que se socializaron los resultados del proceso de evaluación, asumiendo diversas tareas (apoyando la logística, extendiendo la invitación, oyentes o expositores, entre otros).

Una de las audiencias fue abierta al público en general a través de plataformas sociales y contó con interpretación de lengua de señas para la comunidad sorda. Durante esta presentación, una de las personas con discapacidad usuaria que conformó el Equipo Técnico participó como expositora de las lecciones aprendidas en este proceso desde el punto de vista del Equipo Ampliado y las organizaciones participantes. A esta sesión se unieron OSC de vida independiente de países como Chile y Bolivia. En palabras del Equipo Evaluador en cuanto al rol del Equipo Ampliado se señala: *en ese caso, las personas integrantes del Equipo Ampliado (EA) fueron actores que tuvieron un nivel de participación alto en las etapas PLANEAR Y HACER* (Mideplan, 2021:59).

¹⁶ Una serie de ellas, se abordan en el apartado *Lecciones aprendidas* de este documento. Para mayor detalle ver Mideplan (2021).

En esta etapa, el papel de Mideplan y Conapdis consistió principalmente en programar espacios: de aprendizaje sobre cómo valorar los productos, coordinar mecanismos para asegurar la participación, motivar el aviso de la evaluación en diferentes espacios, canal de comunicación entre el Equipo Evaluador y Equipo Ampliado, recolectar y sistematizar experiencias del proceso, velar por el cumplimiento de los TdR, búsqueda de soluciones a situaciones inesperadas (como el Covid-19) entre otros. Esta etapa fue desarrollada entre agosto 2020 y febrero 2021 (seis meses).

Etapa Usar (2º trimestre 2021 - actualidad)

El propósito de esta etapa es promover el uso de la evaluación, transformando recomendaciones y aprendizajes en actuaciones de mejora en un **Plan de Acción (PdA)**. Contempla dos pasos: **Elaboración** del PdA y **Seguimiento** al PdA. El punto de partida es el análisis de las recomendaciones, que puede requerir una respuesta administrativa o gerencial de la dependencia responsable del Programa, en la que se exprese y justifique su acuerdo con aquellas, ya que de su aceptación se deben derivar los compromisos del PdA.

La evaluación con participación promueve la implicación del Equipo Ampliado en esta etapa: participar para usar y usar para mejorar. La esencia de una evaluación con participación es promover la participación de los principales actores implicados desde su diseño, para que estén empoderados para asumir y promover

el uso de la evaluación, alcanzando la hipótesis de que, a mayor participación, mayor uso de la evaluación.

Elaboración del Plan de Acción

Para facilitar la participación en el uso de la evaluación se planteó la organización de sesiones que permitiesen la deliberación y valoración del Equipo Ampliado sobre las recomendaciones, y que facilitasen construir el PdA. En una evaluación con participación se propone que el PdA surja del trabajo colaborativo del Equipo Ampliado, aunque la práctica muestra que hay variantes, según los requerimientos de los procedimientos de evaluación en cada contexto.

En esta evaluación, Conapdis, como entidad ejecutora del Programa, se encargó de la Respuesta gerencial a las recomendaciones y de la elaboración y presentación del PdA ante Mideplan, siguiendo los requerimientos que marca la ANE. Seguidamente, en octubre de 2021, se organizó un Taller de participación para las recomendaciones con el Equipo Ampliado en formato virtual para compartir el PdA, enriquecer su propuesta de aplicación y canalizar las oportunidades de participación del Equipo Ampliado.

Dado que entre la aprobación y socialización del informe de evaluación y la elaboración del PdA pasó un amplio periodo de tiempo, en este Taller se incorporó una breve inducción a las conclusiones y recomendaciones de la evaluación, que sirviese para facilitar el recuerdo y contextualizar a los participantes para propiciar sus aportes. En esta tarea se contó con los pro-

ductos que se habían generado para la socialización de la evaluación, como las propias presentaciones multimedia, videos e infografías. Atendiendo al número de recomendaciones de la evaluación y al número de integrantes del Equipo Ampliado, se configuraron varios grupos que se repartieron el trabajo con las recomendaciones, de manera que se facilitase realizar sus aportes sobre actividades para implementarlas, sobre sus responsables y plazos.

Como resultado del Taller se propuso un reajuste del PdA y se acordó que antes de su envío sería validado de nuevo con el Equipo Ampliado en una nueva sesión de trabajo, contemplando los aportes realizados a sus actividades y con la implicación directa del Equipo Ampliado en algunas de estas actividades.

Implementación del PdA

Aunque la implementación del PdA no aparece como un paso explícito en el proceso que marca la Guía, sino que luego de su elaboración salta a su seguimiento, se refleja en este apartado precisamente lo que ocurrió en el ínterin, de manera que se pueda valorar la experiencia en su contexto.

Una primera cuestión es que los integrantes del Equipo Ampliado se mantienen atentos a la presencia de los cambios que se comprometieron, con fechas y responsables, en la agenda de mejora del Programa que contiene el PdA, si bien la propia evolución del contexto va facilitando o dificultando su desarrollo. En este sentido, para valorar en su justa medida los efectos de esta

evaluación en la implementación de su PdA, es necesario tener en cuenta que, en el 2022, año en el que se deberían haber comenzado a apreciar algunos cambios derivados de las recomendaciones, fue un ejercicio complicado a nivel global y en Costa Rica en particular, donde hubo cambio de gobierno y un importante ajuste fiscal que, en este caso, requirió reformular los recursos consignados para el PdA, y sus plazos.

Junto a ello, los avances en 2022 se concentraron en cuestiones administrativas y preparatorias, vinculadas a departamentos internos de Conapdis, y no fue hasta el último trimestre del año cuando comenzó a ser visible, para gran parte del Equipo Ampliado, la aplicación de las recomendaciones. Fue precisamente en estas fechas cuando se llevaron a cabo los primeros Talleres participativos para las recomendaciones que eran necesarios para hacer posible la aplicación de parte de las recomendaciones, como aquellas relativas a la mejora del diseño y de la teoría de cambio del Programa, sobre la caracterización de la población destinataria, o sobre los mecanismos de articulación y coordinación a escala regional.

Para conocer cómo se estaba desarrollando el PdA, durante el último trimestre de 2021 se llevaron a cabo diversas actividades con el Equipo Ampliado. Por un lado, se aplicó el *Cuaderno de Bitácora de la evaluación con participación* (Murciano, 2021), herramienta de monitoreo de cambios que se aplicó de manera semestral por parte del equipo de facilitadores de la evaluación. En este cuaderno se consultó a los integrantes del Equipo Ampliado sobre las evidencias del cambio

que estaba impulsando la Evaluación con participación, sobre los resultados que se apreciaban, sobre las mejoras asociadas y los aprendizajes obtenidos. Los resultados de esta consulta que abarca desde los perfiles de operadores del Programa, dependencias colaboradoras y personas con discapacidad usuarias, se sintetizan en la Tabla 2.

Perfil operador de programa y dependencias colaboradoras

- He podido visualizar propuestas en la normativa del programa, con el fin de ajustar aún más la gestión...
- Ha servido como herramienta para replantear opciones de mejora en los programas de formación.
- Ha permitido crear más conciencia de parte de todos los actores y con ello mayor colaboración para realizar las labores de manera más ágil con un norte definido.

Perfil persona con discapacidad usuaria del programa

- Ha mejorado en que más sedes se han involucrado, se percibe más interés de parte de otros sectores y ha servido para que el programa sea claro y de más alcance, pero los cambios verdaderos y más urgentes aún no se ven y caminan muy lento
- Los verdaderos beneficiarios del programa están siendo escuchados y tomados en cuenta, el programa se está fortaleciendo, pero necesitamos que los cambios se pongan en práctica, vamos un poco lento.

Perfil persona gestora de evaluaciones

- Entre los resultados está la comprensión sobre el programa, especialmente su forma de gestión... ha servido para delimitar y entender el rol de cada uno, y sus limitantes. También, la precisión de los servicios que el programa realmente puede ofrecer a la población usuaria y a su familia, haciendo que una PcD que empiece a ser beneficiaria lo tenga claro.

Perfil persona representante de OSC de personas con discapacidad

- Aunque la unidad a cargo del programa no cuenta con suficiente personal y financiamiento ni para brindar el servicio a más personas, ha mejorado al ser aún más conscientes de la importancia de la colaboración con las organizaciones que brindan el servicio (Centros de Vida Independiente), y que la formación de las y los usuarias y usuarios debe ser una constante.
- El programa se regionalizó, y ahora se brinda el servicio de asistencia en zonas alejadas.
- Que se toma en cuenta la opinión, experiencia, vida de las personas con discapacidad.
- Las mismas personas en situación de discapacidad que no eran partidarias de la rotación por ejemplo saben de la importancia de esta.

Tabla 2. Percepciones de alcances de la EcP entre los integrantes del Equipo Ampliado
Fuente: (Murciano, 2021:10)

No obstante, son muchos también los ámbitos de mejora que identificaron los integrantes del Equipo Ampliado. En este sentido, al margen de la dificultad que generó la pandemia para acceder a los grupos de población destinatarios, un obstáculo importante identificado ha sido la falta de recursos para llevar a cabo algunas de las recomendaciones, que invitó a proponer que se destinen recursos de la evaluación a esta finalidad o que se consignen partidas específicas en el programa. Junto a ello, atendiendo al propio proceso de evaluación y a cómo se había articulado la participación se apuntó la oportunidad de diversificar los perfiles de participantes que representan a cada grupo de población en el Equipo Ampliado, de manera que respondan

a la diversidad existente al interior de cada grupo. Para incentivar la aplicación de las recomendaciones en esta etapa final de uso se propuso la conveniencia de programar reuniones del Equipo Ampliado que sirvan para no postergar los compromisos asumidos, y reforzar la colaboración de los actores (ver Tabla 3).

- Considerar recursos para la etapa de uso de la evaluación, para operativizar las recomendaciones, que muchas veces resulta una limitante; considerar financiamiento para el desarrollo del Plan de Trabajo.
- Al realizarse la evaluación en Pandemia, se hizo más difícil el acceso a las poblaciones vulnerables, sin embargo, considero que se trabajó de forma estratégica para subsanar alguna debilidad presente por este tema.
- Diversificar las representaciones del Equipo Ampliado, para que se atiendan mayor diversidad de necesidades, como en el caso de la población con discapacidad, contemplando otros tipos de discapacidad, de forma que se equilibren también los intereses representados entre las organizaciones y entre la comunidad.
- La pandemia fue un limitante, se hizo lo posible por hacer partícipe a las Personas en situación de discapacidad, pero se deberían divulgar más los resultados, ante el Poder Legislativo, para aumentar el presupuesto.
- Se necesitan más reuniones donde participemos toda otra vez, durante el uso, para refrescar un poco lo que venimos haciendo desde el 2019, para acelerar y activar un poco más este uso de la evaluación.
- Se debe evaluar periódicamente, para verificar el cumplimiento de las recomendaciones a cada actor.
- Poder tener más participación de los usuarios del programa y de futuros usuarios, para dar un mejor conocimiento, y que se dé un enriquecimiento más vivido

Recuadro 2. *Propuestas para optimizar la aplicación de recomendaciones.*

Fuente: (Murciano, 2021:11)

Seguimiento del Plan de Acción

Este paso es desarrollado de manera ordinaria siguiendo lo estipulado en la metodología de la ANE y la Política Nacional de Evaluación: Conapdis es la institución responsable de ejecutar las actividades planificadas de manera participativa que darán vida a las recomendaciones y a la vez, de coordinar con los demás actores la ejecución de las mismas; y Mideplan adquiere únicamente el rol de seguimiento y apoyo técnico en alguna actividad competente a sus funciones normativas.

En este contexto, el seguimiento se ha desarrollado únicamente en la esfera de la institucionalidad pública y se ha llevado a cabo durante el primer trimestre del año 2024, identificándose avances en la ejecución de las recomendaciones (ver Recuadro 2) y cómo estos han incidido paulatinamente en la intervención (ver Tabla 4), pues conforme se avanza en el PdA y la disponibilidad de recursos humanos del Conapdis se logra incidir en más aspectos del Programa.

- **R1.** Población usuaria mejor caracterizada. Se reconoce que el perfil de la población meta debe ser mejor definido.
- **R2.** Lógica causal con mayor grado de congruencia (problema y objetivos validados a lo largo del país, pendiente los demás elementos).
- **R3.** Mayor grado de difusión del Programa a través de OSC, instituciones públicas y medios virtuales.
- **R4.** El Programa cuenta con dos recursos humanos más para mejorar el seguimiento y acompañamientos a las PcD usuarias y PAH.
- **R5.** Mejora en la articulación del Programa con socios estratégicos (se logró aumentar la cantidad de PAH, así como 3 OSC que ofrecen el servicio, extendiendo la cobertura del Programa en más regiones del país.
- **R6.** No hay avance sobre la estimación de la demanda.

Recuadro 3. Avances en la implementación del PdA
 Fuente: Entrevista virtual a la jefatura del Programa
 (Marzo, 2024)

Lo anterior, aún en la coyuntura fiscal que afecta la inversión del país en el sector social y sus intervenciones, permite visualizar que la utilidad de la evaluación con participación sigue vigente, dicho en palabras de la jefatura del Programa, *aún hoy, a un ritmo menor que el esperado, la evaluación está viva.*

Enunciado	2023*	2024*
Modificar el diseño de la intervención basado en evidencia	De acuerdo	
Propiciar una mejor coordinación institucional y articulación de actores de la intervención	De acuerdo	
Ampliar los sistemas de información y registro de datos de la intervención	En desacuerdo	De acuerdo
Aumentar la participación e integración de actores en la intervención	De acuerdo	
Conocer y aprender sobre el contexto o funcionamiento de la intervención	En desacuerdo	De acuerdo
Modificar la gestión y uso de recursos (financieros, tecnológicos, temporales) de la intervención	De acuerdo	
Mayor respaldo y apoyo político para el posicionamiento institucional-sectorial de la intervención	En desacuerdo	De acuerdo
Incrementar los espacios de rendición de cuentas y mayor transparencia de la intervención	De acuerdo	

Tabla 4. Incidencia de la evaluación sobre el Programa

Nota: *Se usó una escala de Likert de 5 categorías (totalmente en desacuerdo a totalmente de acuerdo).

Fuente: elaboración propia a partir de encuesta y entrevista a Conapdis (2023 y 2024)

Lecciones aprendidas

Aprendizajes en el recorrido de la ruta de la EcP

El proceso de evaluación expuesto dejó muchos aprendizajes, algunos de los cuales fueron surgiendo a medida que se iban recorriendo cada uno de los pasos, y son tanto de naturaleza estratégica, para optimizar el potencial de la participación, como aspectos operativos que facilitan el desarrollo adecuado de las actividades.

Uno de estos aprendizajes surge durante el mapeo de actores, que se torna determinante, al permitir un acercamiento plural y holístico al Programa. La participación activa de los actores implicados en el diseño de la evaluación, además de mayor exactitud y profundidad de la información que requiera el proceso, otorga credibilidad y aceptación de los resultados, favoreciendo la aplicación efectiva de las recomendaciones.

El reto es lograr que se sumen desde un inicio y se mantengan en el proceso aquellos perfiles de tomadores de decisión a quienes se presentarán los resultados y hacia quienes apuntan las recomendaciones. El mapeo de actores además de identificar dependencias implicadas, debe precisar dentro de ellas según niveles de responsabilidad en la toma de decisiones para que, junto a sus equipos, sean invitados al pro-

ceso y sumados a la sensibilización sobre las ventajas y oportunidades que brindan las evaluaciones participativas y sobre sus implicaciones en cesión de poder. El hecho de que los talleres de planeación cuenten con una persona o equipo facilitador contribuye al diálogo, favoreciendo que ningún actor tenga que coordinar el proceso, y ayuda a evitar que se perpetúen las relaciones asimétricas que existen en los programas.

En cuanto a la delimitación del objeto de evaluación, esta experiencia ilustra la oportunidad que supone que los actores compartan sus visiones de cómo funciona intervención a través de las dinámicas participativas aplicadas. Esto les ayuda a contrastar las intervenciones, y las necesidades que las justifican, con sus resultados, adquiriendo una mirada global y desarrollando el pensamiento evaluativo, que los va situando en un escenario idóneo para formular certeras preguntas de evaluación sobre el Programa. Es importante tener en cuenta que esta mayor amplitud en la mirada, y las diferentes preguntas evaluativas que de ellas se derivarán para cada actor, puede dar lugar a que estas evaluaciones cuenten con encargos ambiciosos, englobando cuestionamientos integrales de los mismos. Es importante, que el equipo que facilita el proceso ponga especial atención para priorizar preguntas y focalizar objetivos de la evaluación.

En esta evaluación se construyeron los objetivos a partir de las preguntas de evaluación priorizadas en el Taller de planeación y de los criterios vinculados. Este proceder ha dinamizado el trabajo grupal, ha facilitado que comprendan el proceso y ha ayudado a que al-

canzasen consensos. Es conveniente que antes de publicar los TdR¹⁷ se contemple una sesión con el Equipo Ampliado para validar el encargo, siendo importante que exista trazabilidad entre el trabajo grupal y las preguntas y objetivo final. Esto facilitará la aprobación de los TdR y clarificará las necesidades de información de cada actor.

El Taller de planeación, como espacio que concentra gran parte de los requerimientos de la epata Planear, conlleva un esfuerzo notable para su convocatoria, organización, desarrollo y sistematización, y exige un alto compromiso de las y los participantes durante los cuatro días que duraron. Entre los aprendizajes destaca que mientras que la evaluación participativa lleva siempre implícita una connotación negativa sobre su mayor duración, se han puesto de relieve importantes economías en este trabajo colectivo. Si se tienen en cuenta los procesos habituales de la ANE, supone un avance tal que en tan solo una semana se disponga de un consenso en la delimitación del objeto, se haya concretado el alcance la evaluación, especificando sus preguntas y criterios, y se cuente con una primera formulación de objetivos, cuestiones que suelen tomar más tiempo en el resto de evaluaciones.

El desarrollo del Taller debe incentivar la participación. En lo logístico, se necesitarán espacios accesibles, como en esta evaluación, cuyo Taller se celebró en la sede del Conapdis. En lo metodológico, se re-

¹⁷ Sería similar si de lo que se tratase es de redactar el Plan de evaluación a partir del trabajo grupal, en caso de que el EA fuese a llevar a cabo la evaluación, apoyados por el equipo de facilitadores que dinamizó el Taller de Planeación.

querirán técnicas para dinamizar la participación de grupos amplios y heterogéneos, que consideren el desarrollo de capacidades entre los actores, requiriendo facilitadores especializados. Y, entre otros recursos, se debe contemplar la cobertura de gastos que conlleva la participación del Equipo Ampliado (desplazamiento, asistencia y manutención o atención de personas dependientes), incluyendo el coste de oportunidad de la asistencia. Esto es más relevante por los perfiles que se suman a estas evaluaciones, que ni son funcionarios ni cuentan con organizaciones que sufraguen estos gastos, tratándose en muchos casos de personas en situación de pobreza y exclusión. Si bien estos gastos no suelen representar una gran cuantía, si encuentran restricciones legales y presupuestarias en la institucionalidad pública para poder cubrirlos, habiéndose salvado en por la cooperación internacional que brindó Focelac+, sufragando el desplazamiento y manutención de las personas con discapacidad y sus asistentes personales.

La contratación de un Equipo Evaluador que acompañe al grupo de actores que configuran el Equipo Ampliado permite conciliar este tipo de evaluación participativa con los procedimientos administrativos que rigen la actuación pública, salvaguardando su calidad, transparencia y credibilidad. Entre los aprendizajes sobre los TdR destaca la importancia de que clarifiquen cómo se ha incorporado la participación, qué debe implicar para el Equipo Evaluador y orientaciones sobre métodos y técnicas para favorecer la participación. Las expectativas metodológicas de los TdR deben ser flexibles, con orientaciones que permi-

tan al Equipo Evaluador ofrecer su criterio ajustando en lo posible enfoques, técnicas y herramientas, a la filosofía que impulsa la evaluación participativa y a su presupuesto. Es importante que se explicita la motivación de la evaluación y de la participación, sintetizando el rol del Equipo Ampliado y el Equipo Técnico, y fijando si los Equipos Evaluadores deben convocarlos en algún encuentro. Es necesario que además de estimar los tiempos del Equipo Evaluador se añada el que precisan el Equipo Ampliado y Equipo Técnico para recabar la información necesaria, o para efectuar sus devoluciones y aportes a los avances que presente el Equipo Evaluador.

La experiencia pone de relieve la oportunidad que suponen estas plataformas de actores como ámbito propicio para el despliegue de una evaluación: para contrastar la teoría de la intervención, para contextualizar conclusiones o para elaborar recomendaciones con una orientación práctica. Suponen un cambio drástico en el desarrollo de una evaluación donde es habitual que la llegada a campo de un Equipo Evaluador se dé en un contexto donde los actores locales no la esperan o no la conocen, pasando a un escenario donde estos mismos actores, no solo la conocen, sino que son los que se encuentran esperando la llegada del equipo que va a facilitar su desarrollo, y que va a colaborar en la recolección, sistematización, análisis e interpretación de la información. Esto genera enormes ventajas en la evaluación participativa, al facilitar el acceso a las y los informantes clave, y la accesibilidad a la información. En esta evaluación también se aprecian mejoras en la participación de los actores y personas beneficiarias,

constatando mejoras en la representatividad de las muestras, en el grado de respuesta y una participación anclada en un consentimiento informado.

Durante la selección del Equipo Evaluador, la implicación del Equipo Técnico en la valoración de propuestas es una oportunidad para profundizar la participación, algo deseable si el procedimiento administrativo lo permite. Y, una vez elegido, es una oportunidad hacer una presentación con el Equipo Ampliado y el Equipo Técnico, en la que se puedan sentar las bases para un trabajo coordinado.

Durante la etapa Hacer, el protagonismo operativo recae en el Equipo Evaluador y son el Equipo Técnico y el Equipo Ampliado los que ofrecerán su colaboración. En esta etapa se materializa una de las singularidades de esta experiencia, pues normalmente en una evaluación participativa el Equipo Evaluador lo conforman desde un inicio tanto el grupo de actores implicados en la intervención que se evalúa, como el grupo de personas expertas en evaluación que la facilita. En esta experiencia, la planeación global de la evaluación (etapa Planear) la llevan a cabo los actores implicados que configuran el Equipo Ampliado con la dinamización de un perfil experto en evaluación y participación, si bien para su realización (etapa Hacer) se contrata un Equipo Evaluador que, aunque mantiene ese rol facilitador, asume protagonismo metodológico y técnico en su desarrollo.

- Uno de los retos es lograr la implicación activa del Equipo Ampliado en la gestión estratégica de la evaluación, alcanzando el mayor grado de colabo-

ración posible con el Equipo Evaluador. Para ello ha sido fundamental contar con hitos como la sesión conjunta para la validación de la teoría de la intervención, para la contextualización de hallazgos y conclusiones y para la elaboración práctica de recomendaciones.

- Otro de los retos es lograr colaboración del Equipo Evaluador para que ajuste su enfoque y técnicas para dinamizar la participación del Equipo Ampliado, fortaleciendo su rol de facilitadores. Conciliar tiempos, métodos, técnicas y presupuestos bajo los requerimientos del procedimiento administrativo no es, como se ha visto, una tarea sencilla.

Por todo ello, esta etapa exige compromiso y dedicación, especialmente al Equipo Técnico, que tendrá que mantener la coordinación y comunicación con el Equipo Evaluador y con el Equipo Ampliado. Este tipo de evaluación requiere tiempos, metodologías y aptitudes flexibles, para compaginar los perfiles, dinámicas y procedimientos de la administración pública con los de un grupo de actores que no suele participar en este tipo de ejercicios, afectando a los horarios y plazos del Equipo Evaluador y a los de las personas funcionarias. Es importante programar actividades para el desarrollo de capacidades, de forma que se garantice que el Equipo Técnico y el Ampliado puedan asumir sus funciones.

Es aprendizaje capital que el Equipo Técnico que asume el día a día de la evaluación participativa estuviera integrado por representantes de la población usuaria del Programa y miembros de ONG que la representa. Su presencia garantiza que el Equipo Evaluador comprende la problemática y la traslada de manera

adecuada a los instrumentos de recolección de información. Las personas beneficiarias colaboran así en la supervisión de los instrumentos de recolección de información, ofreciendo insumos para ajustarlos a las necesidades de sus destinatarios, a su lenguaje y nivel educativo, y garantiza que, además de ser documentos accesibles, incorporan lo esencial para atender las preguntas de evaluación. También es importante para optimizar la agenda de trabajo de campo, ajustándola al contexto de todos los actores (días, horas y espacios), redundando en mayor cobertura y eficiencia del trabajo de campo.

El Equipo Técnico es también un mecanismo de gran valor para lograr la comunicación con la población beneficiaria, pues ha conferido legitimidad y cercanía, facilitando la distribución de los mensajes entre sus iguales para que comprendan el proceso y el sentido de su participación, generando una consciencia difícil de lograr en una evaluación sin este componente participativo.

Otros aprendizajes se asocian a la importancia de incorporar en los TdR hitos en los que el Equipo Evaluador debe convocar al Equipo Ampliado, pues se garantiza su presencia activa en momentos clave que sustentan la congruencia del juicio evaluativo:

- Validar la teoría de la intervención, otorgándole pertinencia.
- Contrastar los hallazgos para garantizar que estén contextualizadas.
- Avanzar las recomendaciones que vislumbra el Equipo Evaluador permitiendo validar su oportunidad y, sobre todo, su orientación práctica.

Que el Equipo Ampliado haya tenido un rol activo en estos hitos ha permitido que interioricen el proceso, su apropiación e implicación con las recomendaciones.

Otro aprendizaje se vincula a la oportunidad de la colaboración en la presentación del informe, supervisando la adaptación del lenguaje, la elección de los canales y el formato, o la accesibilidad de su presentación, incorporando un perfil intérprete de lengua de señas. También es un aprendizaje invitar a estos encuentros a otras organizaciones que trabajan en la promoción de la autonomía personal de las personas con discapacidad, ampliando redes de colaboración.

Constituye una oportunidad contemplar espacios donde los integrantes de los equipos responsables de la evaluación puedan trasladar sus experiencias y aprendizajes para la comprensión y mejora del programa evaluado.

En la etapa Usar, la experiencia ha puesto de relieve que si bien durante la etapa Planear, la entidad ejecutora (Conapdis) cuenta con el acompañamiento de la entidad rectora de evaluación (Mideplan), y que la gestión del proceso se ve facilitada por el ET conformado por ambas junto a otros actores, la llegada a la etapa Usar otorga el protagonismo a la entidad ejecutora del Programa, pues constituye su competencia. Y aunque la filosofía de la evaluación participativa implica que se mantenga en esta etapa el trabajo colaborativo, lo cierto es que debe ser promovida, incentivada y planeada de manera cuidadosa. Si desde el inicio de la evaluación no se desarrolla esta sensibilización y capacitación es probable que la propuesta de mejora y

su concepción y gestión participativas se vean afectadas, postergando su aplicación, mitigando sus posibilidades de aplicación o limitando su potencial transformador y de aprendizaje colectivo.

Aprendizajes en cuanto al uso y utilidad de la evaluación

Uno de los principios que inspiran la evaluación con participación es que, dando cabida a los principales agentes implicados en una intervención, aumenta la probabilidad de que el ejercicio responda a cuestiones relevantes para todos y, por tanto, despierte su interés, genere su involucración, y sea útil para un mayor número de actores, propiciando mayor uso de la evaluación y facilitando la aplicación de recomendaciones que mejoren la vida de las personas.

Las personas con discapacidad usuarias del Programa identificaron la utilidad de participar en este proceso con haber dispuesto de la oportunidad de expresar sus opiniones y vivencias sobre cómo conciben el programa, sobre sus necesidades y su satisfacción, o sobre sus expectativas de lo que debería ofrecer el programa. Esta oportunidad, les ha permitido hacer oír su voz, al sentirse escuchados, pero también porque les ha dado seguridad en sí mismas y han constatado que pueden participar en iniciativas de evaluación, haciendo aportes relevantes y sumando preguntas que son de su interés para cuestionar si el programa se dirige a sus necesidades, mejorando su empoderamiento, y

permitiéndoles hacer valer sus derechos. Con ello, han sentido que valió la pena participar al sentir su participación significativa para definir qué evaluar o qué determina la calidad del programa. También, han señalado que su participación ha sido influyente, apreciando las decisiones que se han tomado para incorporar las recomendaciones, en muchas de las cuales sienten reflejadas sus opiniones, y que han ido configurando los hallazgos, conclusiones y recomendaciones de la evaluación. No obstante, a finales de 2022, señalaban que aún no eran perceptibles grandes cambios derivados de la evaluación.

Otras utilidades se ubicaron más en la esfera personal. Sentirse escuchados, importantes, fortalecidos que el Estado y la sociedad atiendan sus necesidades. En este ámbito destacaron su aprendizaje sobre cómo funcionan los programas y el entramado de instituciones implicadas para que sus reclamaciones sean oídas y para que los cambios puedan hacerse efectivos, generando confianza en el sistema y mejorando la gobernabilidad. Esto supone un elemento valioso para la co-creación de la evaluación y para facilitar el entendimiento entre las visiones y perspectivas que confluyen en la evaluación.

Las personas ejecutoras del Programa identificaron la utilidad con la oportunidad para mejorar el ciclo de vida del programa, desde su diagnóstico y seguimiento, hasta su comunicación y coordinación interinstitucional, desarrollando su sensibilidad para entender las perspectivas de otras áreas en la operación del servicio. Esto, apuntaron que ha generado valor añadido a la interinstitucionalidad que promueven las EcP para

la mejora. Esto se ha extendido al conjunto de actores implicados, cuyas perspectivas han enriquecido el conocimiento del programa y ha generado aprendizajes en la esfera personal sobre las problemáticas que se enfrentan, coadyuvando al entendimiento de las diversas posiciones y facilitando el diálogo. Destacaron también la utilidad de estas evaluaciones para la difusión del programa y favorecer su apropiación.

Las personas gestoras de evaluaciones identificaron la utilidad de esta EcP con la oportunidad para mejorar los procesos de evaluación, desarrollando ejercicios más incluyentes, donde todos los actores aprenden a participar y a evaluar, más allá de los representantes del Gobierno. Junto a ello, han destacado las oportunidades que surgen en el EA para trabajar con sectores e instituciones además de con la población beneficiaria del programa. Esto permite un diálogo plural y genera corresponsabilidad entre los actores clave, para implicarse en la evaluación y en la mejora de los programas que les afectan. También destacaron mejoras en la cultura burocrática y técnica por el desarrollo de capacidades que se genera, pues se va internalizando la dinámica de colaboración interinstitucional, y la incorporación de la población beneficiaria en las intervenciones que les afectan, mejorando la gobernabilidad.

Y entre representantes de OSC se identificó la utilidad con la oportunidad para conocer cómo funciona el Programa y qué rol desempeña cada actor, así como para contar con el espacio para trasladar su visión sobre las problemáticas y sobre sus propuestas. No obstante, cuentan con opiniones más críticas con la aplicación

de las recomendaciones, pues tras un año de la formulación de los planes de acción (agendas de mejora), no percibían aún su implementación.

También, esta EcP generó dos aprendizajes que no fueron visualizados desde el inicio, y hacerlos visibles en este documento es tan relevante como los aprendizajes citados anteriormente:

Aunque desde un inicio del proceso se motive e invite a participar, no todos los actores tendrán la oportunidad, interés o compromiso de formar parte en el EA, pues esto depende, –entre muchos aspectos– del desarrollo de la cultura de la evaluación, la importancia que se le dé a la participación en el marco de la gestión pública, las responsabilidades laborales y actitudes individuales. (Mideplan, 2021:228)

Más allá del empoderamiento de las PcD, esta evaluación fue un mecanismo que aportó positivamente a su autoestima, por tanto, bien planificada, puede generar más que conocimiento técnico y apropiación y uso de los resultados:

Pensábamos que [las personas funcionarias públicas] no nos iban a comprender por qué no tenían una discapacidad...me enseñaron que sí se pueden unir las dos partes: las PcD y las personas que no tienen discapacidad, que sí se pueden unir y de eso sacar algo grande... a pesar de que no tengo muchos estudios, vi que conozco más de lo que yo pensaba, que yo tenía y me hizo comprender que tengo más que dar, a pesar de, que yo no tenía conocimiento de cosas como estas...

Rompí barreras y mitos para mí, tenía miedo al hablar, a expresarme, a una cámara y todo esto me sacó de esa

oscuridad y hoy en día estamos trabajando por este programa (PcD usuaria del Programa e integrante del EA).

A modo de conclusión

Cuando se inició en octubre de 2019 el viaje de esta evaluación, además de una Guía de EcP, que hacía las veces de brújula, se tenía muchas expectativas e ilusiones. Durante el trayecto, se experimentó las bondades de estas evaluaciones y se sortearon los retos ante los que situaba la participación en cada momento. En noviembre de 2021 se preguntó a los integrantes del Equipo Ampliado, a la luz de la experiencia qué era una EcP, por qué la recomendaría, cuándo no la propondría y cuándo es ideal impulsarla. Fruto de los resultados, se identificaron aprendizajes importantes que es necesario compartir, relacionados con cuándo es deseable acometer una EcP, y cuándo no lo es.

Para impulsar una EcP es deseable que se disponga de un ámbito propicio, en el que se cuente con el interés y motivación de las partes; y se disponga de los recursos necesarios para promoverla; siendo una ayuda que pueda focalizarse en un objeto evaluativo acotado y claro.

- Se debe contar con el interés y motivación de las partes por desarrollar la participación de manera efectiva, tomando consciencia de qué va a suponer

compartir el poder de decisión para que predomine la concertación y la perspectiva conjunta sobre la propia o individual; y que de esta manera se contribuirá a legitimar los resultados del proceso, propiciando su mayor uso y la mejora efectiva del objeto evaluado.

- Es una alternativa a considerar cuando existe apertura a ceder el protagonismo en las decisiones en las instituciones que ostentan la competencia sobre la intervención y sobre la evaluación.
- Se debe disponer de los recursos necesarios para garantizar la participación plena. Cuando se suman nuevos actores a la evaluación es necesario ajustar sus tiempos, sus presupuestos y los requerimientos que conllevará su coordinación para quienes gestionan el proceso.

- Focalizarse en un objeto de evaluación delimitado, específico y claro, ayuda a desplegar una EcP. Aunque la EcP puede ser una buena alternativa en muchos casos y ante una pluralidad de intervenciones públicas diversas y heterogéneas, lo cierto es que la tarea se facilita cuando el objeto de evaluación sobre el que se aplica está bien acotado y delimitado en el tiempo y en el espacio. Esto es así por el trabajo que conlleva la identificación, selección y coordinación de actores implicados, y por el despliegue de recursos que requerirá su participación sostenida en el proceso, entre otros aspectos.

Todos estos aprendizajes cosechados con esta experiencia, se atravesaron en lo personal y en lo profesional, y sumaron a un camino evaluativo sin retorno: *Nada de nosotros sin vosotros*, es decir, nosotros necesitamos de la participación de vosotros para la gestión de evaluaciones con utilidad.

Referencias bibliográficas

- Cronbach L. (1982). *”Designing Evaluations of Educational and Social Programs”*. Estados Unidos: Jossey Bass.
- Asamblea Legislativa. (2001). *Sistema Costarricense de Información Jurídica*. Recuperado de https://www.pgrweb.go.cr/SCIJ/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=47258.
- (2016). *Ley para Promoción de la Autonomía Personal de las Personas con Discapacidad*. Recuperado de https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=82244&nValor3=105179&strTipM=TC.
- Conapdis (2019). *Programa Promoción de la Autonomía Personal*. Heredia.
- (2020). *Ficha técnica: Programa Promoción de la Autonomía Personal*
- Mideplan. (2019). *Guía de Evaluación con participación*. Recuperado de <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/LTf813HsQJC0HHGLKgdMAw>.
- (2020). *Términos de referencia: Contratación de servicios profesionales para la Evaluación del Programa “Promoción de la autonomía personal para personas con discapacidad”, del Consejo Nacional de la Persona con Discapacidad, 2020*. San José.
- (2021). *Evaluación de diseño y proceso: Programa para la Promoción de la Autonomía Personal de las Personas con Discapacidad*. Recuperado de https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/ZJ_ryY24QFCPljDbJJVGA.
- Murciano, J. (2021). *Cuaderno de Bitácora aplicado al Equipo Ampliado de la EcP realizada en Costa Rica*. España.
- OCDE (2022). *Estudio de la OCDE sobre integridad en Costa Rica: Protegiendo los logros democráticos. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública*. Recuperado de https://www.oecd.org/es/publications/2022/07/oecd-integrity-review-of-costa-rica_10061ef7.html.
- WFP y DEval. (2022). *Índice de capacidades nacionales en evaluación*. Recuperado de <https://inceval.org/es/country-page/costa-rica>.