



Al servicio
de las personas
y las naciones



Organización Internacional del Trabajo

EVALUACIÓN FINAL

- **Título de proyecto:** Proyecto Plan Nacional de Inserción Laboral de Población con Discapacidad en Costa Rica
- **TC/SYMBOL:** RLA/10/01M/SPA
- **Tipo de la evaluación:** Evaluación Final
- **País(es):** Costa Rica
- **Fecha de la evaluación:** Noviembre - Diciembre 2014
- **Nombre(s) du consultor:** Rosa Cheng Lo
- **Gestión de la evaluación:** Madai Linkimer
- **Oficina Administrativa (OIT):** Oficina de Países (ETD-OP) de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana
- **Oficina Técnica (OIT):** Género y Diversidad
- **Término del Proyecto (fecha):** 31 de diciembre de 2014, con extensión al 30 de junio de 2015
- **Donante:** Fondo de Naciones Unidas para Promover los Derechos de las Personas con Discapacidad (UNPRPD)
- **País y monto en US\$:** Costa Rica - US\$ 350.000
- **Palabras Claves:** Población con discapacidad, inserción laboral, inclusión social y laboral, formación, intermediación de empleo, emprendedurismo, empresas inclusivas.
- **Presupuesto de la evaluación:** US\$10.000

Tabla de contenidos

Acrónimos	5
Simbología.....	5
1. Resumen Ejecutivo	6
1.1. Propósito, lógica y estructura del proyecto	6
1.2. Situación actual del Proyecto	7
1.3. Propósito, alcance y clientes de la evaluación	7
1.4. Metodología de la evaluación	7
1.5. Principales hallazgos y conclusiones	8
1.6. Recomendaciones, lecciones aprendidas y buenas prácticas.....	11
2. Informe de Evaluación.....	15
2.1. Antecedentes de la asignación.....	15
2.2. Antecedentes de la evaluación	18
2.3. Metodología de evaluación.....	18
2.4. Marco Conceptual	20
2.5. Principales hallazgos	24
2.5.1. Pertinencia y aptitud estratégica	24
2.5.1.1. Respecto a las necesidades, intereses y preocupaciones de la población con discapacidad	24
2.5.1.2. Respecto a las políticas, programas y planes nacionales	27
2.5.1.3. Respecto a las políticas, programas y planes municipales	28
2.5.1.4. Respecto a los programas y planes de UNPRPD, PNUD y OIT.....	29
2.5.1.5. Valoración General	32
2.5.2. Validez del diseño de la intervención.....	32
2.5.2.1. Participación de los beneficiarios y actores	33
2.5.2.2. Coherencia entre el problema y la intervención.....	34
2.5.2.3. Relación entre fines y medios	38
2.5.2.4. Sistema de seguimiento y monitoreo	41
2.5.2.5. Valoración General	43
2.5.3. Efectividad del Proyecto (logros)	44
2.5.3.1. Formación.....	44
2.5.3.2. Empresas Inclusivas.....	47
2.5.3.3. Intermediación para la inclusión laboral.....	52

2.5.3.4.	Emprendedurismo.....	62
2.5.3.5.	Gobernanza	64
2.5.3.6.	Valoración General	67
2.5.4.	Eficiencia en el uso de los recursos	68
2.5.5.	Eficacia de la estructura de gestión	70
2.5.6.	Sostenibilidad y orientación al impacto	71
3.	Conclusiones.....	74
4.	Lecciones aprendidas y buenas prácticas emergentes	78
4.1.	Lecciones aprendidas	78
4.2.	Buenas prácticas.....	79
5.	Recomendaciones	80
6.	Anexos	83
6.1.	Marco lógico del Proyecto	83
6.2.	Términos de Referencia de la Evaluación	89
6.3.	Lista de personas entrevistadas	99
6.4.	Documentación consultada.....	102
6.5.	Matriz de evaluación	105
6.6.	Demanda y oferta laboral de Población con Discapacidad en la plataforma www.buscoempleocr.com	108

Acrónimos

AED	Asociación Empresarial para el Desarrollo
CAIPAD	Centro de Atención Integral de Personas Adultas con Discapacidad
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CENARE	Centro Nacional de Rehabilitación
CENAREC	Centro Nacional de Recursos para la Educación Inclusiva
CDMC	Colegio Dr. Moreno Cañas
CIDE	Centro de Investigación y Docencia en Educación
CNREE	Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial
COMAD	Comisión Municipal de Accesibilidad
CPIJ	Consejo de la Persona Joven
CTP	Colegios Técnico Profesionales
DGSC	Dirección General del Servicio Civil
DIGEPYME	Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa
ENEP	Estrategia Nacional de Empleo y Producción
FECODIS	Federación Costarricense de Organizaciones de Personas con Discapacidad
FEREPRODIS	Federación Red-Pro Personas con Discapacidad en Costa Rica
FODESAF	Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares
FONABE	Fondo Nacional de Becas
FSFA	Fundación Servicio Flores Arroyo
GAM	Gran Área Metropolitana
HNP	Hospital Nacional Psiquiátrico
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INFOCOOP	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo
LESCO	Lengua de Señas Costarricense
MAF	Marco de Aceleración de los ODM (MDG Acceleration Framework)
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MEP	Ministerio de Educación Pública
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNILPcD	Plan Nacional de Inserción Laboral para la Población con Discapacidad
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRONAMYPE	Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa
PYME	Pequeñas y Medianas Empresas
SECODI	Servicio de Coordinación sobre Discapacidad
SIOIE	Sistema Nacional de Intermediación, Orientación e Información de Empleo
UEOPcD	Unidad de Equiparación de Oportunidades para Personas con Discapacidad
UNA	Universidad Nacional
UNPRPD	Fondo para Promover los Derechos de las Personas con Discapacidad (por sus siglas en inglés)

Simbología

NA	No aplica
ND	No hay dato disponible

1. Resumen Ejecutivo

1.1. Propósito, lógica y estructura del proyecto

En 2012, el Gobierno de Costa Rica, con la participación de diversos actores sociales y con el apoyo del Sistema de Naciones Unidas, formuló y presentó el Plan Nacional de Inserción Laboral para la Población con Discapacidad en Costa Rica 2012 – 2015. Dicho Plan se inscribe en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, específicamente a la meta de *“lograr empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes”*.

Para contribuir a la implementación de este plan, se desarrolló el Proyecto “Plan Nacional de Inserción Laboral para la Población con Discapacidad en Costa Rica” (PNILPcD), iniciativa liderada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y coordinada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Este Proyecto financiado por el Fondo para Promover los Derechos de las Personas con Discapacidad (UNPRPD por sus siglas en inglés), contó con un presupuesto de US\$350.000, lo que representa el 30,2% del presupuesto total necesario para la ejecución del PNILPcD (US\$1.175.500).

El objetivo general del Proyecto es contribuir a *“mejorar las oportunidades de participación económica de la población con discapacidad, especialmente, los jóvenes entre los 15 y 35 años de edad. Además, apunta a mejorar condiciones estructurales para que las personas con discapacidad mejoren su acceso a un trabajo decente o iniciar un proyecto empresarial.”*

El Proyecto definió como los siguientes objetivos específicos:

- 1) Potenciar el perfil de empleabilidad de las personas con discapacidad mediante la gestión de procesos de formación, dirigidos a desarrollar competencias básicas requeridas para su participación en el mercado laboral.
- 2) Expandir la demanda laboral de personas con discapacidad a través de la concientización, asesoría e involucramiento de más empleadores inclusivos.
- 3) Fortalecer los servicios de intermediación laboral para personas con discapacidad mediante la creación de herramientas y el trabajo en red.
- 4) Fomentar el desarrollo de emprendimientos de personas con discapacidad a través de la gestión de servicios de asesoría técnica, capacitación y créditos, que sean accesibles a esta población, promoviendo sus capacidades emprendedoras.
- 5) Promover las sinergias institucionales y la articulación de acciones dirigidas hacia la inserción laboral de personas con discapacidad.

A partir de las acciones que el Proyecto ejecutaría en sus dos años de duración (2013-2014), se esperaba lograr que *“al menos 400 personas con alguna discapacidad encontraran un trabajo o generaran su propio ingreso a través de una actividad laboral”*. Este impacto implicaría otros resultados tales como: 2.300 personas con discapacidad con perfiles de empleabilidad mejorados; 60 empresas participando en iniciativas de negocios inclusivos que contratan personas con discapacidad; 300 personas con discapacidad empleadas con el apoyo de los servicios de

intermediación de empleo; 60 o más personas con discapacidad inician o se involucran en actividades de autoempleo, emprendimientos o cooperativas; y se consolida una respuesta nacional amplia e integrada para aumentar la eficacia de las oportunidades de empleo y emprendimientos para las personas con discapacidad.

La población beneficiaria final del Proyecto son las personas con algún tipo de discapacidad, principalmente jóvenes entre 15 y 35 años; mientras que la población intermediaria está conformada por el funcionariado público nacional y municipal, docentes, empresarios y personal del sector privado, y otras personas que prestan servicios dirigidos a población con discapacidad.

1.2. Situación actual del Proyecto

El Proyecto fue planificado para el período Octubre 2012 – Diciembre 2014, sin embargo, la ejecución formal del mismo comenzó en enero de 2013. Debido a diversas situaciones que se presentaron durante el año 2014 que implicaron modificaciones en la programación de las actividades, el UNPRPD aprobó una extensión del Proyecto hasta junio de 2015.

1.3. Propósito, alcance y clientes de la evaluación

Los objetivos de la evaluación son: a) identificar los logros, desafíos, lecciones aprendidas y recomendaciones del proyecto; b) examinar la validez de las estrategias, incluyendo su pertinencia dentro del contexto nacional y su potencial de replicación; c) analizar la sostenibilidad del proyecto en términos de las acciones asumidas por las contrapartes y personas beneficiarias; y d) analizar la capacidad de implementación de las agencias ejecutoras del proyecto (OIT y PNUD).

Esta evaluación contempló todos los componentes ejecutados en el marco del proyecto desde su inicio. El alcance geográfico es nacional e incluye el análisis de los objetivos del Proyecto, los resultados esperados, los productos y actividades generadas durante el período de ejecución, a partir de las metas formuladas en el Documento de Proyecto.

Los clientes internos de la evaluación son los funcionarios del MTSS, PNUD y OIT relacionados directamente en el diseño, ejecución y seguimiento del Proyecto, mientras que el principal cliente externo es el donante (UNPRPD).

1.4. Metodología de la evaluación

La metodología de evaluación se formuló en concordancia con las normas y estándares de evaluación del Sistema de las Naciones Unidas desarrolladas por el UNEG (Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas), del cual forma parte la OIT y el PNUD, así como con las Directrices de Política de la OIT para realizar evaluaciones basadas en resultados (*ILO Policy Guidelines for Results-Based Evaluation*) y el Código de Conducta para la Evaluación en el Sistema de Naciones Unidas.

Los criterios de evaluación incluyen la pertinencia y coherencia estratégica de la intervención; la validez del diseño de la intervención; la efectividad del proyecto en cuanto al logro de sus objetivos; la eficiencia de la estructura de gestión; la eficacia en el uso de los recursos; y la sostenibilidad de los resultados y orientación hacia el impacto. El análisis de estas dimensiones se realizó desde el enfoque de derechos humanos y desde el modelo social de discapacidad.

El enfoque metodológico seleccionado fue el de Evaluación basada en resultados, operacionalizada a través de la teoría del cambio que subyace en la intervención. El método de

evaluación utilizado es predominantemente cualitativo y se emplearon cinco técnicas de recolección de datos: revisión documental, entrevistas individuales y colectivas semi-estructuradas, grupos focales, encuesta escrita y un taller de validación de los resultados preliminares.

La evaluación se llevó a cabo entre el 10 de noviembre y el 22 de diciembre de 2014, con un enfoque participativo que comprendió la consulta a 75 personas (59% mujeres, 41% hombres), de las cuales 21% son personas con discapacidad. La muestra estuvo conformada por personas beneficiarias de las acciones del proyecto (docentes capacitados y personas con discapacidad que participaron directamente en las actividades de capacitación, asesoramiento y seguimiento); funcionarios de Gobierno y del sector privado; personal de PNUD y OIT; así como consultores externos.

1.5. Principales hallazgos y conclusiones

Los objetivos del Proyecto PNILPcD son pertinentes y consistentes con las necesidades, intereses y preocupaciones, tanto de la población beneficiaria como de las contrapartes. Sin embargo, el Proyecto no incorpora algunas preocupaciones válidas de los actores en términos de su contribución a erradicar los enfoques predominantemente “asistencialistas y rehabilitadores” de algunos de los programas y servicios existentes, y que requieren de intervenciones de más largo plazo.

Si bien el tema de discapacidad tiene presencia en las políticas, programas y planes institucionales, no en todos los casos se traduce en metas específicas o en asignación de recursos, y el nivel de prioridad que tiene en la agenda institucional depende más del compromiso y del interés individual de las personas asignadas que de los lineamientos oficiales.

Los objetivos del Proyecto muestran consistencia con las prioridades estratégicas de las agencias de Naciones Unidas involucradas en la implementación de la iniciativa (UNPRPD, PNUD y OIT). Sin embargo, no se logró identificar el nivel de articulación del tema de discapacidad con otros programas o proyectos que podrían ser relevantes.

Existe una adecuada secuencia lógica y coherente entre el problema principal, sus causas, consecuencias e impactos, así como entre el problema, los fines y los medios, abordándose la intervención desde el enfoque de derechos humanos. Sin embargo, los medios o soluciones propuestas para atender el problema resultan insuficientes para lograr los objetivos que se plantea el Proyecto. Esta insuficiencia se detecta principalmente en las áreas de fortalecimiento de la participación de las personas con discapacidad y sus organizaciones y de información, sensibilización y toma de conciencia sobre los derechos de esta población, principalmente dirigidas a las familias y a la sociedad en su conjunto.

El diseño del Proyecto se realizó en forma participativa, lo que generó un buen nivel de identificación y sentido de pertenencia por parte de los responsables del PNILPcD de las instituciones públicas. Además, el Proyecto define con claridad los roles y responsabilidades de los diversos actores clave involucrados en su implementación.

La Metodología de Aceleración de los Objetivos del Milenio utilizada para la formulación del PNILPcD, permite aprovechar iniciativas en marcha y los recursos humanos, financieros y materiales existentes tanto en las instituciones públicas como en el sector privado. Sin embargo,

prioriza soluciones de corto plazo, y tiende a reforzar y reproducir los programas y servicios existentes, los cuales en algunos casos, operan bajo modelos incompatibles con el enfoque de derechos humanos.

El Proyecto definió indicadores predominantemente cuantitativos, lo cual brinda una orientación clara a los ejecutores sobre las metas a lograr concretas, pero no brinda indicadores sobre la calidad de la intervención y de su contribución en términos de avanzar hacia la adopción de un modelo social de discapacidad.

La no incorporación de la perspectiva de género y diversidad en el diseño del Proyecto invisibiliza la forma en que los factores del entorno afectan el acceso de hombres y mujeres al trabajo y al empleo. También otras condiciones como el origen étnico, la nacionalidad y el nivel socioeconómico pueden tener efectos sobre la inserción laboral, por lo que es necesario visibilizarlo e incorporarlo al diseño de la intervención.

A nivel de impacto esperado por el Proyecto, de acuerdo con los indicadores establecidos, un total de 220 personas con discapacidad (de las 400 establecidas como meta) lograron insertarse laboralmente (174 en un empleo y 46 en actividades de autoempleo o emprendedurismo) para un 55% de cumplimiento de la meta. Para lograr esta meta, el Proyecto desarrolló el siguiente conjunto de acciones:

- Se capacitaron 1.179 personas con discapacidad (de una meta de 2.300) por medio de cursos técnicos y de orientación laboral para mejorar su perfil de empleabilidad, logrando 55% de logro del resultado esperado. Si bien se realizaron esfuerzos para fortalecer las capacidades de los docentes y de los gestores de empleo para la orientación laboral y la coordinación interinstitucional de las necesidades de formación de la población con discapacidad, dichos esfuerzos resultan insuficientes e inefectivos si no están acompañados de acciones para ampliar y adaptar la oferta educativa y formativa a los requerimientos de dicha población y del mercado laboral.
- Para aumentar la disponibilidad de puestos de trabajo, 58 empresas (de las 60 esperadas) participan en la Red de Empresas Inclusivas, lo que representa 97% de logro de la meta. Este espacio de intercambio de experiencias y coordinación con instituciones públicas y de la sociedad civil ha sido una valiosa fuente de ideas y motivación para las empresas, las cuales poco a poco, han avanzado en la adopción de medidas para hacer más inclusivas sus políticas y procedimientos de contratación y gestión de personal. Sin embargo, la ubicación del tema en los programas de responsabilidad social empresarial, puede limitar la contratación de las personas con discapacidad a proyectos o iniciativas especiales en detrimento de la adopción de un enfoque de inclusión en la política general de recursos humanos; así como a reducir las posibilidades de contratación a puestos de baja calificación o poco estratégicos. Además, el modelo de membrecía de la Red de Empresas Inclusivas puede ser restrictivo para micro y pequeñas empresas que podrían tener valiosas experiencias de inclusión laboral o que estarían en capacidad y en condiciones de desarrollarlas, pero que no pueden pagar la cuota de afiliación a la AED.
- Los servicios y programas de intermediación de empleo participantes en el Proyecto facilitaron la inserción laboral de 174 personas (de una meta de 300), obteniéndose así un logro de 58% respecto a la meta inicial. Particular atención merece el Programa Empléate, que facilitó la inserción de 121 de las 174 personas mencionadas. Este modelo de

intermediación laboral ha demostrado un alto nivel de efectividad, gracias a que aprovecha recursos de diferentes instituciones, establece alianzas con diversos actores y cuenta con estrategias para la inserción laboral en el corto y mediano plazo. Sin embargo, desatiende aspectos de largo plazo necesarios para lograr un modelo de inserción laboral sostenible e inclusivo, tales como el aprovechamiento de sinergias con otras instituciones públicas; la promoción de ocupaciones que exigen el desarrollo de competencias y cualificaciones más complejas; y la posibilidad de incidir en el SIOIE a fin de que adopte políticas, metodologías y herramientas más efectivas para los procesos de orientación e intermediación laboral.

- Respecto al Sistema Nacional de Intermediación de Empleo, las acciones del Proyecto se vieron limitadas por la rigidez, desarticulación y descoordinación que caracterizan este sistema, cuyas entidades, en la mayoría de los casos, no muestran capacidades, condiciones o herramientas suficientes para cumplir en forma efectiva sus funciones. Estas debilidades de los servicios que prestan, se reproducen en la atención de la población con discapacidad.
- Con el apoyo de las instituciones involucradas en el eje de Emprendedurismo, 46 personas con discapacidad iniciaron su negocio propio (de 60 definidas como meta), lo que representa 77% de logro de la meta. Además se apoyó la conformación de una cooperativa y 17 proyectos colectivos o individuales recibieron asistencia técnica y financiera por parte de las entidades vinculadas al PNILPcD. Si bien el Proyecto brindó una oportunidad para visualizar el potencial del autoempleo y el emprendedurismo como una alternativa de inserción laboral, este eje presenta debilidades a nivel del enfoque y su conceptualización.
- El PNILPcD cuenta con una estructura de gobernanza que le permite a las entidades responsables coordinar y articular esfuerzos. Los comités conformados para este propósito se reúnen en forma periódica y producen informes de avances trimestrales o semestrales. Si bien esta estructura ha resultado efectiva para coordinar actividades específicas del Plan, ha mostrado limitaciones para la toma de decisiones sobre políticas y lineamientos estratégicos de alcance nacional. La irregular participación de algunas instituciones; la falta de liderazgo y compromiso de algunos representantes de entidades responsables de coordinar; la falta de comunicación y coordinación entre funcionarios de una misma institución; y el deficiente funcionamiento de los sistemas de registro y recopilación de datos estadísticos y registros administrativos; son algunos de los factores que han incidido en la calidad del seguimiento y la rendición de cuentas del Plan.

En cuanto a la eficiencia en el uso de los recursos, el Proyecto logró una ejecución presupuestaria del 82%, quedando un saldo de US\$60.000 a ser ejecutado en el primer semestre de 2015, gracias a una extensión del Proyecto por 6 meses. Entre los factores que afectaron la ejecución presupuestaria, se pueden mencionar el cambio de Gobierno en mayo de 2014, la huelga de educadores del MEP que tuvo una duración de 21 días, y aspectos organizativos internos de OIT y PNUD.

La estructura organizativa del Proyecto, con una Coordinadora a tiempo completo, quien contó con el apoyo de funcionarios administrativos y técnicos de PNUD y OIT, fue insuficiente para atender todas las funciones y requerimientos. Pese a ello, las agencias ejecutoras demostraron capacidad para identificar y articular recursos humanos, materiales, de infraestructura y

financieros disponibles en diversas instituciones; así como para generar articulaciones y sinergias con diversos actores, tales como donantes.

Los mecanismos utilizados por los comités de coordinación interinstitucional, específicamente las reuniones, fueron muy importantes para generar vínculos entre los funcionarios, sin embargo, fueron excesivas en número y periodicidad. De igual forma, el sistema de seguimiento y evaluación contó con instrumentos adecuados (indicadores concretos y relevantes, plan de trabajo, reporte de avances y seguimiento y acompañamiento permanente), sin embargo, las deficiencias de los sistemas de registro, recolección y procesamiento de datos de las instituciones no siempre permitió contar con información oportuna y relevante para la toma de decisiones.

Entre las iniciativas promovidas por el Proyecto con mayores posibilidades de sostenibilidad e impacto se ubican la coordinación interinstitucional fortalecida a partir del Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la Formación e Inserción Laboral de Personas con Discapacidad; el modelo de intermediación laboral del Programa Empléate Inclusivo; los programas e iniciativas de las empresas inclusivas generados a partir de la Red de Empresas Inclusivas; y la coordinación y articulación promovida entre los funcionarios técnicos participantes en los comités del Proyecto. En contraposición, las iniciativas que requerirán mayores esfuerzos y apoyo para alcanzar sostenibilidad y potenciar su impacto son: el modelo de intermediación laboral promovido por las Redes Locales a nivel municipal; el componente de emprendedurismo; y el sistema de coordinación y seguimiento del PNILPcD, liderado por el MTSS.

En términos generales, el Proyecto ha constituido un espacio valioso para proponer y “ensayar” modificaciones y ajustes a los modelos de prestación de servicios existentes, de cara a eliminar las barreras institucionales, financieras y culturales que limitan el acceso de la población con discapacidad a la inserción laboral en condiciones de igualdad. En este proceso se han identificado las fortalezas y debilidades, y se han generado herramientas, prácticas y lecciones aprendidas que permitirán en el futuro mejorar el diseño y la implementación de los servicios educativos, formativos y de intermediación laboral.

1.6. Recomendaciones, lecciones aprendidas y buenas prácticas

Recomendaciones

Para PNUD/OIT:

- R1. Implementar una estrategia para trasladar de forma efectiva las funciones de coordinación y seguimiento del PNILPcD, que actualmente asume la Coordinación del PNUD/OIT, al MTSS.
- R2. Fortalecer la perspectiva de género y diversidad en el diseño de proyectos dirigidos a personas con discapacidad, ya que la condición de discapacidad afecta de forma diferente el acceso al trabajo de hombres y mujeres.

Para los Gobiernos:

- R3. *Para el MTSS:* Afinar el funcionamiento de la Comisión Técnica Interinstitucional para la Intermediación Laboral de Personas con Discapacidad, de manera que se dé una efectiva coordinación y seguimiento del PNILPcD. Para ello, es necesario garantizar la participación regular y el compromiso de los representantes de las instituciones en cada

comité; la consistencia y fluidez en la información que emana de dichos comités hacia la Comisión Interinstitucional; el mejoramiento de la coordinación al interna entre la Dirección Nacional de Empleo y la Dirección de Seguridad Social, y con las oficinas de empleo de las municipalidades; entre otros aspectos.

- R4. *Para la Comisión Técnica Interinstitucional y Comités Técnicos:* Incorporar mecanismos más efectivos para la participación y consulta de las personas con discapacidad y de sus organizaciones, tanto a nivel de toma de decisiones, como de ejecución y seguimiento del Plan.
- R5. *Para la Comisión Técnica Interinstitucional y el MTSS:* Formular, durante el primer semestre de 2015, un nuevo plan nacional de inserción laboral para el período 2016 – 2019, el cual deberá incorporar las acciones pendientes del presente plan, así como otras prioridades y áreas críticas que se han identificado a partir de la ejecución del plan y de los cambios en el contexto y las necesidades de los actores.
- R6. *Para la Comisión Técnica Interinstitucional y la Comisión de Intermediación de Empleo:* Informar al Consejo y a la Secretaría de la SIOIE sobre los problemas y limitaciones que presenta el modelo de servicios de intermediación laboral, incluyendo las mejoras que deben hacerse a la plataforma para mejorar su accesibilidad.
- R7. *Para el SIOIE, el INA y el MTSS:* Adoptar medidas para mejorar y adecuar la plataforma www.buscoempleocr.com a las necesidades de sus usuarios, tanto las personas con discapacidad como los empleadores y los gestores de empleo. En este sentido, deben implementarse en forma inmediata los estándares triple A de la W3C para garantizar la accesibilidad a los contenidos del sitio web y eliminar la pregunta a los empleadores sobre su disposición a contratar o no personas con discapacidad, la cual es discriminatoria. Adicionalmente, debería incorporarse al convenio MTSS - Municipalidades la posibilidad de utilizar mecanismos complementarios de registro de oferentes y demandantes, de manera que pueda ser más efectivo el proceso de inserción laboral.
- R8. *Para las municipalidades:* Incluir el tema de inserción laboral de personas con discapacidad en los programas y planes a nivel municipal, de manera que se convierta en una de las prioridades institucionales y se le asigne presupuesto. Además, para avanzar en el proceso de implementación de las redes locales de intermediación de empleo será necesario hacer una valoración del modelo de servicios convencionales que actualmente tienen, y definir ajustes viables en el corto y mediano plazo.
- R9. *Para el Programa Empléate Inclusivo:* La descentralización de la ejecución del Programa a nivel nacional, por medio de las municipalidades, requerirá un análisis minucioso de las capacidades instaladas en cada una de las oficinas de empleo que van a asumir el Programa. La capacitación, la asistencia técnica y el acompañamiento a los gestores de empleo son vitales, por lo que el MTSS debería asumir más una función de dirección y coordinación, y menos de ejecución directa del Programa.
- R10. *Para la Comisión de Emprendedurismo:* Definir un marco conceptual y operativo más claro para abordar la promoción e implementación de las iniciativas de autoempleo, emprendedurismo y empresariedad, que comprenda la formulación de estrategias diferenciadas para abordar cada tipo de iniciativa. De acuerdo con estas definiciones, seleccionar la población meta y las metodologías de capacitación a utilizar.

- R11. *Para la Comisión Técnica Interinstitucional:* Proponer a las entidades responsables del PNILPcD la adopción de una metodología de registro y recopilación de datos a partir de definiciones consensuadas que correspondan con el enfoque derechos humanos y modelo social de la discapacidad, a fin de mejorar la calidad de la información para la toma de decisiones y contar con datos comparables.

Para otros sectores:

- R12. *Para las organizaciones de personas con discapacidad:* Establecer alianzas con las instituciones públicas a fin de formar parte de los procesos de intermediación de empleo de personas con discapacidad. Esta alianza podría ser una oportunidad para desarrollar capacidades, que en el mediano o largo plazo, les permitiría convertirse en proveedores de servicios de intermediación de empleo.
- R13. *Para FECODIS y FEREPRODIS:* Mejorar la asistencia y participación en el Comité Técnico Interinstitucional de Empleabilidad de Personas con Discapacidad, de manera que asuman en forma efectivas las funciones que les corresponden como representantes de las organizaciones de personas con discapacidad, así como de enlace entre las instituciones responsables del PNILPcD y la población a la cual representan.
- R14. *Para el sector empleador:* Aprovechar los canales de divulgación con los que cuentan las cámaras de empresarios para divulgar y difundir información sobre discapacidad e inserción laboral, tanto a nivel de los servicios e iniciativas existentes (Red de Empresas Inclusivas, el Reconocimiento Costa Rica Incluye) como de las experiencias exitosas.
- R15. *Para el sector trabajador:* Aprovechar los medios de comunicación de los sindicatos para sensibilizar e informar a los trabajadores sobre los derechos de las personas con discapacidad, así como la oferta de servicios existentes para apoyar su inserción laboral.

Para el donante:

- R16. Promover la inclusión de un eje de fortalecimiento de la participación de las personas con discapacidad y de sus organizaciones en los proyectos que les atañe, a fin contribuir a una mayor y más efectiva participación y representación de las personas con discapacidad en las iniciativas ejecutadas por las entidades públicas.

Lecciones aprendidas

- L1. Los servicios públicos de intermediación de empleo que operan en Costa Rica, especialmente bajo el modelo del SIOIE, presentan múltiples limitaciones para lograr las metas de inserción laboral de personas con discapacidad definidas en el marco temporal del Proyecto. Implementar modalidades específicas para atender las necesidades de la población con discapacidad, como Empléate Inclusivo, resultó efectivo para avanzar en la consecución de los objetivos del Proyecto.
- L2. La falta de información y claridad sobre la compatibilidad entre el empleo asalariado y el disfrute de una pensión por la condición de discapacidad ha implicado un obstáculo para la inserción laboral de las personas con discapacidad, principalmente en el marco de las redes municipales. El desconocimiento sobre este aspecto, tanto por parte de las

personas con discapacidad, como de sus familias y de los mismos gestores de empleo, ha limitado las posibilidades de concretar el proceso de inserción laboral.

- L3. Las empresas que contrataron personas con discapacidad, adquirieron conciencia de que para hacer sostenibles estos procesos, no es suficiente la sensibilidad y la voluntad de los responsables de Recursos Humanos o de la Gerencia, sino que las políticas inclusivas deben formar parte integral de la estrategia de negocios. Solo de esta manera es posible potenciar los beneficios que la integración de personas con discapacidad proporciona a la empresa.
- L4. Si bien las reuniones de coordinación de los comités fomenta la articulación interinstitucional y contribuye a estrechar los vínculos entre sus miembros, cuando se realizan con una frecuencia mayor -una vez por mes-, pueden desalentar la participación de algunas instituciones, especialmente en los casos de representantes de programas o departamentos con poco personal operativo y técnico.

Buenas prácticas

- BP1. El Programa Empléate Inclusivo es una propuesta metodológica, que en el corto plazo, logra gran efectividad en la inserción laboral de un grupo de personas con discapacidad con características específicas en cuanto a rango de edad y sus condiciones educativas, laborales y socioeconómicas. Este modelo combina estrategias dirigidas tanto a los demandantes como a los oferentes de mano de obra. A la persona interesada en trabajar, le brinda servicios de orientación laboral, opciones de formación, subsidio económico, intermediación laboral y acompañamiento al proceso de inserción. Por su parte, ha establecido una alianza con la Red de Empresas Inclusivas para promover la disponibilidad de puestos de trabajo para los oferentes.
- BP2. La Red de Empresas Inclusivas es un espacio relevante y útil para el intercambio de experiencias, metodologías y herramientas para orientar los procesos de contratación e inserción laboral de personas con discapacidad. Además, esta iniciativa combina servicios de información y asistencia a sus empresas afiliadas, con alianzas con programas, como Empléate Inclusivo, lo que permite maximizar recursos y potenciar los resultados en materia de inserción laboral.
- BP3. El diseño del Proyecto PNILPcD a partir de las competencias, capacidades y recursos existentes en las entidades públicas y privadas responsables de la atención y promoción de la inserción laboral de las personas con discapacidad, posibilita un mayor nivel de compromiso y participación de los actores clave; el aprovechamiento de los recursos humanos, materiales, financieros y de infraestructura disponibles; y reduce la duplicación de esfuerzos al apoyar directamente iniciativas que se están desarrollando en el país.

2. Informe de Evaluación

2.1. Antecedentes de la asignación

El último Censo Nacional de Población y de Vivienda realizado en Costa Rica en 2011 identificó alrededor de 453.000 personas con algún tipo de discapacidad, lo cual representa un 10,5% de la población total. Entre las discapacidades más frecuentes entre la población se encuentran las limitaciones para ver (56%), las dificultades para caminar o subir gradas (31%), oír (16%), hablar (6%), utilizar los brazos y manos (11%), así como la discapacidad intelectual (8%) y la psicosocial (6%). Estos tipos de discapacidad varían según la región geográfica y la edad.

Uno de los principales obstáculos que deben enfrentar las personas con discapacidad es el acceso al empleo. De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) de 2010, la población con discapacidad presenta una tasa de desempleo mayor que la de las personas sin discapacidad (8,9% frente a 7,3%). De igual forma, existe una diferencia importante en cuanto a la tasa de ocupación, la cual es de 36,3% para la población con discapacidad en comparación a 54,8% de la población sin discapacidad. Las limitaciones para acceder a un trabajo o para dedicarse a una actividad productiva, tienen un efecto directo en el nivel de pobreza. De acuerdo con los datos de la ENAH 2010, 31,5% de las personas con discapacidad se encuentran en pobreza absoluta en comparación con 24% de la población sin discapacidad, así como 8,4% de pobreza extrema (frente a 6,8%).

Con el propósito de contribuir a la atención de esta problemática, en 2012 el Gobierno de Costa Rica con el apoyo del Sistema de Naciones Unidas, formuló y presentó el Plan Nacional de Inserción Laboral para la Población con Discapacidad en Costa Rica (PNILPcD) 2012 – 2015. En dicho plan se diagnostica la situación de esta población; se identifican las políticas, programas y proyectos que atienden la problemática; se analizan los principales factores que impiden su adecuada inserción laboral; y se propone un plan enfocado en cinco áreas: 1) Mayores oportunidades para la Formación; 2) Expansión de la demanda laboral (empleadores inclusivos); 3) Intermediación para la inclusión laboral; 4) Impulso al emprendimiento; y 5) Gobernanza (coordinación y sinergias interinstitucionales).

La formulación del Plan Nacional de Inserción Laboral para la Población con Discapacidad en Costa Rica (PNILPcD) contó con la participación de representantes del Gobierno, la sociedad civil y la academia. Se utilizó la metodología del Marco de Aceleración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la cual se focaliza en la atención de “los cuellos de botella” para proponer “soluciones de aceleración”. Este Plan se inscribe en el marco de las Metas del Milenio y corresponde a la Meta 1.2. *“Lograr empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes”*.

En el proceso de definición del plan de acción y del presupuesto del PNILPcD se identificaron diversos recursos humanos, financieros y materiales que el Estado costarricense podía aportar para la ejecución del plan, sin embargo, también se determinó la necesidad de contar con recursos adicionales para lograr su puesta en marcha. De esta manera, se solicitó apoyo a la cooperación internacional para formular el Proyecto “Plan Nacional de Inserción Laboral para la Población con Discapacidad en Costa Rica”, el cual fue presentado por el Gobierno de Costa Rica, el PNUD y la OIT al Fondo para Promover los Derechos de las Personas con Discapacidad (UNPRPD por sus siglas

en inglés). Luego de una serie de valoraciones por parte del UNPRPD, el Proyecto fue aprobado en 2013.

La puesta en marcha y ejecución de esta iniciativa es liderada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) bajo la coordinación directa de dos agencias del Sistema de Naciones Unidas de Costa Rica: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

El Proyecto fue planificado para el período Octubre 2012 – Diciembre 2014, sin embargo, la ejecución formal del mismo comenzó en enero de 2013. Debido a diversas situaciones que se presentaron durante el año 2014 que implicaron modificaciones en la programación de las actividades, se solicitó al UNPRPD una extensión de seis meses, la cual fue aprobada, de manera que el Proyecto finaliza formalmente en junio de 2015.

El presupuesto total del PNILPcD es de US\$1.157.500, del cual el 30,2% (US\$350.000) corresponde al aporte del UNPRPD mediante el Proyecto objeto de esta evaluación. Por su parte, las instituciones y organizaciones públicas y privadas que participan en el Plan también han aportado recursos para su implementación, sin embargo, éstos no cubren la totalidad del presupuesto establecido en un principio.

El **objetivo general del Proyecto** es contribuir a *“mejorar las oportunidades de participación económica de la población con discapacidad, especialmente, los jóvenes entre los 15 y 35 años de edad. Además, apunta a mejorar condiciones estructurales para que las personas con discapacidad mejoren su acceso a un trabajo decente o iniciar un proyecto empresarial.”*

Los **objetivos específicos** se definieron de la siguiente manera:

- 1) Potenciar el perfil de empleabilidad de las personas con discapacidad mediante la gestión de procesos de formación, dirigidos a desarrollar competencias básicas requeridas para su participación en el mercado laboral.
- 2) Expandir la demanda laboral de personas con discapacidad a través de la concientización, asesoría e involucramiento de más empleadores inclusivos.
- 3) Fortalecer los servicios de intermediación laboral para personas con discapacidad mediante la creación de herramientas y el trabajo en red.
- 4) Fomentar el desarrollo de emprendimientos de personas con discapacidad a través de la gestión de servicios de asesoría técnica, capacitación y créditos, que sean accesibles a esta población, promoviendo sus capacidades emprendedoras.
- 5) Promover las sinergias institucionales y la articulación de acciones dirigidas hacia la inserción laboral de personas con discapacidad.

De acuerdo con el documento de proyecto, el **impacto general** esperado es que por medio del fortalecimiento de las capacidades institucionales, se lograra que anualmente *“al menos 200 personas con alguna discapacidad encontraran un trabajo o generaran su propio ingreso a través de una actividad laboral”*. Los **resultados esperados** en los dos años de ejecución son los siguientes:

- 1) 2.300 personas con discapacidad incrementaron su perfil de empleabilidad.

- 2) 60 empresas formaron parte de iniciativas de negocios inclusivos que facilitaron la contratación de personas con discapacidad.
- 3) 300 personas encontraron un empleo con la ayuda de servicios de intermediación de empleo.
- 4) 60 o más personas con discapacidad iniciaron o se involucraron en actividades de autoempleo, emprendimientos o cooperativas.
- 5) Respuesta nacional amplia e integrada para aumentar la eficacia de las oportunidades de empleo y emprendimientos para las personas con discapacidad.

Las **acciones del Proyecto** se estructuraron en 5 **componentes o ejes de intervención**¹:

- 1) Formación: incluye un programa de capacitación a docentes sobre el modelo social de discapacidad y empleabilidad; el diseño e implementación de un protocolo de coordinación interinstitucional para la formación y la inserción laboral; una campaña de diseminación de la oferta educativa; y un proyecto piloto de formación e inserción laboral para jóvenes con discapacidad.
- 2) Aumento de la demanda - Empleadores Inclusivos: contempla un espacio de fortalecimiento de capacidades e intercambio de conocimientos para empresas inclusivas; una campaña de sensibilización para promover la contratación de personas con discapacidad; una caja de herramientas para facilitar la contratación y gestión de personal con discapacidad; un premio nacional para empresas con políticas y programas inclusivos; y una red de empresas inclusivas asociadas al Programa Empléate del MTSS.
- 3) Intermediación laboral: incluye la creación de una red de servicios de intermediación de empleo, una caja de herramientas para facilitar la intermediación de empleo de personas con discapacidad; la inclusión de servicios para población con discapacidad en el Programa Empléate; y el establecimiento de servicios de certificación de competencias.
- 4) Emprendimiento: contempla actividades de fortalecimiento de capacidades en “cultura emprendedora” en 3 centros; asistencia técnica a emprendimientos nuevos o existentes en dichos centros; y la compilación de información sobre servicios de apoyo al establecimiento de emprendimientos.
- 5) Gobernanza: comprende la creación de una estructura de gobernanza para el PNILPcD y un sistema de seguimiento y evaluación del mismo.

La **población beneficiaria final** del Proyecto son las personas con algún tipo de discapacidad, principalmente jóvenes entre 15 y 35 años, la cual representa el 18% de la población total con discapacidad (81.493 personas) y el 64% habita en la Región Central. El Proyecto también contempla acciones dirigidas a personas con discapacidad fuera de este rango de edad.

La **población intermediaria** o destinatarios del Proyecto son el funcionariado público nacional y municipal, docentes, empresarios y personal del sector privado y otros proveedores de servicios para las personas con discapacidad.

¹ En el Anexo 1 se presenta el Marco Lógico del Proyecto, donde se detallan los objetivos, resultados e indicadores.

Como se mencionó anteriormente, la **dirección del Proyecto** está a cargo del MTSS, mientras que la **coordinación** es asumida por el PNUD y la OIT, quienes ejecutaron las acciones en conjunto con las instituciones públicas y privadas responsables de cada componente. Entre las entidades que se identificaron como relevantes para la **ejecución y seguimiento** del Proyecto se encuentran el Ministerio de Educación Pública (MEP), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE), la Asociación de Empresarios para el Desarrollo (AED), las Municipalidades, la Universidad Nacional (UNA) y las federaciones de organizaciones de personas con discapacidad, entre otras.

2.2. Antecedentes de la evaluación

La presente Evaluación Final tiene los siguientes propósitos: a) identificar los logros, desafíos, lecciones aprendidas y recomendaciones del proyecto; b) examinar la validez de las estrategias, incluyendo su pertinencia dentro del contexto nacional y su potencial de replicación; c) analizar la sostenibilidad del proyecto en términos de las acciones asumidas por las contrapartes y personas beneficiarias; y d) analizar la capacidad de implementación de las agencias ejecutoras del proyecto (OIT y PNUD). Para mayores detalles ver el Anexo 6.2.

La evaluación se llevó a cabo entre el 10 de noviembre y el 22 de diciembre de 2014, con un enfoque participativo y comprehensivo de la mayor cantidad de contrapartes interesadas, incluyendo al personal del Proyecto, las instituciones públicas responsables del PNILPcD, los destinatarios de las acciones y los beneficiarios finales de la iniciativa.

Esta evaluación contempla todos los componentes ejecutados en el marco del proyecto desde su inicio. El alcance geográfico de la evaluación es nacional e incluye el análisis de los objetivos del Proyecto, los resultados esperados, los productos y actividades generadas durante el período de ejecución, a partir de las metas formuladas en el Documento de Proyecto.

Es importante indicar que la evaluación se limita al marco de acción del Proyecto y no constituye una evaluación del PNILPcD en su totalidad, ya que diversas acciones de éste último no fueron financiadas ni apoyadas con los recursos del Proyecto.

Los clientes internos de la evaluación son los funcionarios del MTSS, PNUD y OIT relacionados directamente en el diseño, ejecución y seguimiento del Proyecto, mientras que el principal cliente externo es el donante (UNPRPD).

2.3. Metodología de evaluación

La metodología de evaluación se formuló en concordancia con las normas y estándares de evaluación del Sistema de las Naciones Unidas desarrolladas por el UNEG (Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas), del cual forma parte la OIT y el PNUD, así como con las Directrices de Política de la OIT para realizar evaluaciones basadas en resultados (*ILO Policy Guidelines for Results-Based Evaluation*) y el Código de Conducta para la Evaluación en el Sistema de Naciones Unidas.

Los criterios de evaluación utilizados son los siguientes:

1. Pertinencia y coherencia estratégica de la intervención
2. Validez del diseño de la intervención
3. Efectividad del proyecto en cuanto al logro de sus objetivos
4. Eficiencia de la estructura de gestión
5. Eficacia en el uso de los recursos
6. Sostenibilidad de los resultados y orientación hacia el impacto

El enfoque metodológico seleccionado fue el de Evaluación basada en resultados, operacionalizada a través de la teoría del cambio que subyace en la intervención. Dicha teoría del cambio, que contempla la conceptualización del problema y de la lógica del proyecto se reformuló a partir del documento donde consta la versión oficial del diseño del Proyecto Plan Nacional de Inserción Laboral de la Población con Discapacidad, Setiembre 2012 – Setiembre 2014; de los informes de avance periódicos del Proyecto, así como de las opiniones de las personas entrevistadas.

El uso de la teoría del cambio permite analizar y contrastar la coherencia entre los fines y los medios propuestos; los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos; así como las brechas y dificultades en la ejecución del Proyecto derivados de los supuestos que se emplearon como punto de partida de la intervención.

Las metas propuestas para el Proyecto son básicamente cuantitativas, por lo que el proceso de ejecución y monitoreo se ha enfocado en sistematizar la información relativa a indicadores cuantitativos. Es por esta razón, que uno de los propósitos de la evaluación es analizar y valorar los aspectos de carácter cualitativo involucrados en la ejecución y los resultados de la iniciativa, de ahí que el enfoque utilizado fuese primordialmente cualitativo.

Para garantizar la objetividad, validez y confiabilidad de la información, se utilizaron diferentes técnicas de recolección de datos: revisión documental, entrevistas individuales y colectivas semi-estructuradas, grupo focal, encuesta escrita y taller de validación de resultados preliminares.

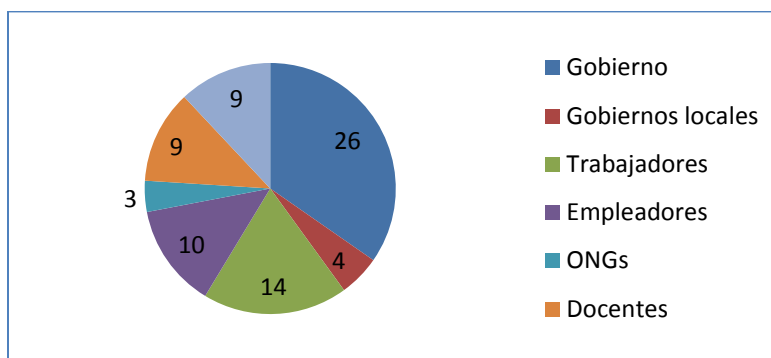
Con base en la información cuantitativa existente, se identificaron algunas tendencias y caracterizaciones de la población atendida o de los servicios prestados.

Además, se utilizó una muestra a conveniencia de la población a entrevistar, la cual permite tomar en consideración las percepciones de los diferentes actores involucrados en el proyecto: personas beneficiadas directas de las acciones del proyecto, particularmente docentes capacitados y personas con discapacidad que participaron en actividades de capacitación, asesoramiento y seguimiento; funcionarios de Gobierno; personal del sector privado; personal de PNUD y OIT; y consultores externos.

La selección de las personas a entrevistar se realizó con base en la información proporcionada por la Coordinadora del Proyecto, tomando en cuenta principalmente a los miembros de los Comités constituidos para dar seguimiento de cada componente del PNILPcD.

El Gráfico 1 refleja la distribución por sector de las 75 personas consultadas para esta evaluación.

Gráfico 1. Número de personas entrevistadas por sector. Noviembre - Diciembre 2014.



La muestra estaba compuesta por un 59% de mujeres y un 41% de hombres. Del total de personas entrevistadas, 21% son personas con discapacidad.

En cuanto a las técnicas utilizadas para la recolección de información, 54 personas participaron en entrevistas individuales o colectivas, 9 fueron encuestadas por medio de un cuestionario escrito, 8 participaron en un grupo focal para personas con discapacidad desempleadas y 22 personas tomaron parte del taller de validación de resultados preliminares realizado el 12 de diciembre de 2014. De las 22 personas que participaron en el taller de validación, 18 habían sido entrevistadas previamente. En el Anexo 6.3 se adjunta la lista de personas entrevistadas.

Las interrogantes de evaluación utilizadas para guiar el presente trabajo se desarrollaron a partir de los Términos de Referencia, definiéndose 13 preguntas que corresponden a los 6 criterios evaluativos. La matriz de evaluación donde se detallan las interrogantes y sub-interrogantes, las variables e indicadores y los métodos y fuentes de información utilizadas se adjunta en la Anexo 6.5.

2.4. Marco Conceptual

La presente evaluación utiliza como marco conceptual de referencia las definiciones, principios rectores y lineamientos programáticos establecidos por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2008).

En este marco, la **discapacidad** es entendida como un concepto en evolución, y tal como se interpreta del art. 1 de dicho instrumento jurídico, es el resultado de la interacción entre factores personales físicos (*“deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo”*) de un individuo y las diversas barreras o factores del entorno *“que pueden impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”* personas. Estos factores del entorno están relacionados con aspectos normativo-jurídicos, socioeconómicos, de accesibilidad y de diseño de la prestación de los servicios, entre otros². Es decir, la discapacidad no es una condición inherente de la persona, sino que tiene su origen en la *“incapacidad de la sociedad de*

² Naciones Unidas. Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad. Guía de Formación. Serie de capacitación profesional No. 19. Nueva York y Ginebra, 2014, pág. 8.

*eliminar los obstáculos que encuentran las personas con discapacidad*³ para el goce y ejercicio pleno de sus derechos.

A lo largo de los años, los **enfoques** para abordar el tema de discapacidad han evolucionado. Actualmente, se reconocen tres modelos que subyacen en las diferentes intervenciones en materia de discapacidad, algunos de los cuales son contrarios al enfoque de derechos humanos, pero que desafortunadamente coexisten o predominan en algunos sectores.

El **enfoque de beneficencia** considera a las personas con discapacidad *“sujetos pasivos de acciones de bondad o de pagos en concepto de asistencia social en lugar de reconocerles derechos a participar en la vida política y cultural y en su desarrollo”*⁴. Este modelo concibe la discapacidad como un problema individual y no toma en consideración las condiciones del entorno. Además, le asigna a la sociedad la responsabilidad de “sostener” a la persona con discapacidad, negándole la posibilidad de controlar su vida y tomar sus decisiones.

El **enfoque médico** considera que las personas con discapacidad pueden ser *“curadas de su deficiencia”* mediante la medicina o la rehabilitación con el objeto de que *“recuperen la normalidad”* y que se reincorporen a la sociedad. Este modelo tampoco toma en cuenta las condiciones del entorno y concibe la discapacidad como un problema individual de carácter médico, por lo que las decisiones son tomadas por los médicos y los expertos en nombre de *“los pacientes”*. Con frecuencia este enfoque se mezcla con el de beneficencia⁵.

Finalmente, el **enfoque social** considera que *“la discapacidad es la consecuencia de la interacción del individuo con un entorno que no da cabida a las diferencias de ese individuo”*, lo cual obstaculiza su participación en la sociedad. En este sentido, la deficiencia no es el origen de la discapacidad, sino los obstáculos del entorno. Este modelo, que es la base del **enfoque de derechos humanos**, *“se centra en la persona, no en su deficiencia, y reconoce los valores y derechos de las personas con discapacidad como parte de la sociedad”*.⁶ Este abordaje implica que el Estado y la sociedad en general tienen la obligación de remover los obstáculos sociales y económicos que impiden la plena participación de las personas con discapacidad, y que incluye la reestructuración de políticas, leyes, prácticas, actitudes y la accesibilidad del entorno, entre otros ámbitos. Dichas modificaciones deben realizarse con el involucramiento y participación de las personas con discapacidad, en condiciones de igualdad.

Con respecto al **ámbito laboral y los métodos de subsistencia**, el modelo social no concibe *“el trabajo como medio exclusivo de integración social”*, lo cual es más propio de un modelo médico o rehabilitador⁷. Al contrario, el modelo social sostiene que *“el empleo no es la única manera de inclusión dentro de la sociedad”*, de ahí *“la necesidad de abordar la discapacidad con un enfoque holístico”*, pues la exclusión en el plano laboral es reflejo de la discriminación estructural que se produce en otros planos.⁸

³ Ibídem, pág. 10.

⁴ Ibídem, pág. 8.

⁵ Ibídem, pág. 9.

⁶ Ibídem, pág. 10.

⁷ Palacios, Agustina. El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Ediciones Cinca, Madrid, 2008, pág. 105. En: <http://www.cermi.es/es-ES/ColeccionesCermi/Cermi.es/Lists/Coleccion/Attachments/64/Elmodelosocialdediscapacidad.pdf>

⁸ Ibídem, pág. 133.

El **enfoque de derechos humanos** de la discapacidad, además de basarse en el modelo social, se rige por los **principios rectores** que se estipulan en el artículo 3 de la Convención, los cuales son:

1. El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas;
2. La no discriminación;
3. La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad;
4. El respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas;
5. La igualdad de oportunidades;
6. La accesibilidad;
7. La igualdad entre el hombre y la mujer;
8. El respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad.

Una noción fundamental para la actual evaluación es la de “**servicios inclusivos y no discriminatorios**”, que de acuerdo con la Convención “*no significa forzosamente que sean necesarios los mismos servicios para todas las personas en todos los momentos*”⁹, de ahí que la aplicación de la Convención implica tres modalidades de servicios:

- a) **Servicios Generales**: son los servicios que garantizan el acceso en igualdad de condiciones a todas las personas con o sin discapacidad.
- b) **Servicios de apoyo**: son los servicios que requieren adaptaciones para que las personas con discapacidad puedan acceder a ellos. Estos servicios contribuyen directamente a superar las barreras que enfrenta la población con discapacidad y tienen por objeto reforzar su participación en la sociedad en general.
- c) **Servicios específicos**: son los servicios que preparan a las personas con discapacidad para su inclusión en la sociedad. En ocasiones, sustituyen a los servicios generales o de apoyo cuando la persona no puede adaptarse plenamente a la comunidad. En tales casos, los servicios deben tener siempre como objetivo la inclusión y no el aislamiento.¹⁰

Precisamente, la primera recomendación del Informe Mundial sobre la Discapacidad¹¹, elaborado por la Organización Mundial de la Salud en 2011, se refiere a “*posibilitar el acceso a todos los sistemas y servicios convencionales*” o generales, destacando que “*las personas con discapacidad tiene necesidades ordinarias*”, por lo que dichas necesidades “*puede –y deberían quedar satisfechas por los programas y servicios convencionales*”. Para lograr dicho acceso es fundamental la transversalización de la discapacidad en todos los servicios y actividades previstas para la población general.

La segunda recomendación del mencionado Informe es “*invertir en programas y servicios específicos para las personas con discapacidad*”, ya que algunas pueden “*requerir medidas específicas, como rehabilitación, servicios de apoyo o capacitación [...] para mejorar el funcionamiento y favorecer la independencia*”¹². Las adaptaciones o ajustes a realizar en los

⁹ Naciones Unidas, op. cit., pág. 79.

¹⁰ Ibidem, pág. 80

¹¹ Organización Mundial de la Salud. Informe Mundial sobre la Discapacidad. Resumen, OSM/Banco Mundial, Malta, 2011, pág. 19. En: http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/summary_es.pdf?ua=1

¹² Idem.

programas y servicios deben ser razonables y objetivos (basados en evidencias sólidas), a fin de no generar discriminación o diferencias injustificadas en el acceso a los mismos. La Convención, si bien dispone que las modificaciones deben realizarse en función de las necesidades particulares de las personas con discapacidad, estos ajustes no deben imponer *“una carga desproporcionada o indebida a la persona o entidad que se espera que los realice.”*¹³

En resumen, los programas y servicios deben ser de carácter general para toda la población. En caso de necesidad, se deben complementar con servicios de apoyo para eliminar barreras o mejorar el acceso a los mismos. Solo en caso de excepción, deben crearse servicios específicos para personas con discapacidad, y que tienen un carácter preparatorio para lograr su inclusión en la sociedad.

¹³ Ibídem, pág. 99

2.5. Principales hallazgos

2.5.1. Pertinencia y aptitud estratégica

La pertinencia y aptitud estratégica se refiere a la consistencia entre los objetivos del Proyecto y las necesidades de la población beneficiaria y las contrapartes; a la relevancia de dichos objetivos con las necesidades y prioridades del país; así como a su alineación con las políticas de los donantes. Para esta dimensión, se definieron dos interrogantes de evaluación, operacionalizadas a través de tres variables.

La primera interrogante se refiere a la manera en que el Proyecto incorporó las necesidades, intereses y preocupaciones de la población con discapacidad de Costa Rica, reflejado principalmente en el grado de priorización de los objetivos y metas del Proyecto en las políticas, planes y agendas de los beneficiarios, tanto directos como finales. Por su parte, la segunda interrogante se refiere a la compatibilidad o complementariedad de los objetivos y líneas de acción del Proyecto con los planes nacionales de desarrollo y con la programación estratégica de las agencias ejecutoras. Para ello, se analiza el grado de presencia y de consistencia de los objetivos del Proyecto con los programas, planes y agendas del país. (Ver Anexo 6.5)

2.5.1.1. *Respecto a las necesidades, intereses y preocupaciones de la población con discapacidad*

El acceso al empleo es un derecho fundamental consagrado en múltiples instrumentos jurídicos internacionales y nacionales y plasmado en diversas políticas, programas y planes gubernamentales¹⁴, sin embargo, son múltiples los obstáculos y las barreras que persisten en Costa Rica para el reconocimiento, el goce pleno y el ejercicio efectivo de este derecho por parte de las personas con discapacidad.

Los y las jóvenes entrevistados durante la evaluación mencionan que una de sus máximas aspiraciones es contar con un empleo, ya que ello les brinda la posibilidad desarrollarse personal y laboralmente, así como de contribuir a la economía familiar. Sin embargo, han encontrado múltiples dificultades para hacer valer sus derechos. Uno de los principales obstáculos que han identificado para conseguir un trabajo remunerado está *“el temor de las empresas de contratar personas con discapacidad porque lo consideran complicado”*. Aseguran que este temor se basa en *“prejuicios”, “desconocimiento”, “ignorancia” y “discriminación”*, lo cual ha implicado que ni siquiera les brinden *“la oportunidad de demostrar sus capacidades”*.

Consideran que es fundamental informar y capacitar a los empleadores y a la población en general, sobre la discapacidad y sobre los derechos de las personas con discapacidad a fin de *“hacer cumplir la ley” y “eliminar las barreras”* que les impide acceder a un empleo.

Otra de sus preocupaciones es el acceso a formación y capacitación para el trabajo, ya que indican que otra de las barreras para optar por un empleo es la *“falta de estudios”*, el *“no hablar otro*

¹⁴ MTSS. Plan Nacional de Inserción Laboral para la Población con Discapacidad en Costa Rica 2012 – 2015, Setiembre 2012. En la sección Marco Normativo se enlistan los instrumentos jurídicos internacionales, leyes, reglamentos, decretos, directrices y políticas públicas nacionales en materia de discapacidad y empleo (pág. 36). En: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/MDG%20Acceleration%20Framework/MAF%20Reports/LAC/Costa%20Rica/Costa%20Rica%20%20-%20WEB.pdf>

idioma", así como la *"falta de experiencia laboral"*, de ahí la importancia de que los programas y servicios de apoyo de las instituciones públicas (como el MTSS, INA y MEP), les brinden opciones para mejorar sus competencias laborales, les contacten con empresas a fin de hacer pasantías o períodos de prueba y les den acompañamiento para lograr mantener el empleo.

Igualmente, mencionan que el empoderamiento y *"mejorar la autoestima"* es fundamental para vencer los obstáculos, ya que consideran que *"creer en sí mismos"* y *"no sentirse menos que los demás"* es esencial para *"defender su derecho a trabajar"*.

La existencia de las barreras para acceder al empleo expresadas por las y los jóvenes entrevistados se refleja estadísticamente en el XX Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2014), el cual dedica una sección especial al análisis de la situación laboral de la población con discapacidad¹⁵. En efecto, la tasa de ocupación de las personas de 15 a 64 años de edad con discapacidad alcanza apenas 28,5%, mientras que esta cifra es del 58,3% para la población sin discapacidad. Además, 60 de cada 100 personas con discapacidad están fuera de la fuerza de trabajo, en comparación con 28 de cada 100 en la población sin discapacidad.

Tabla 1. Distribución porcentual de las personas de 15 a 64 años de edad, según condición de actividad y condición de discapacidad, 2013

Condición de actividad	Sin discapacidad	Con discapacidad
Ocupado frecuente	58,3	28,5
Ocupado ocasional	3,0	3,0
Desempleado con experiencia	4,8	2,8
Desempleado sin experiencia	1,0	0,1
Desalentado	0,8	1,0
Disponible de inmediato	3,9	4,2
Disponible en otra época	0,3	0,2
Fuera de la fuerza de trabajo	27,9	60,2
Total	100,0	100,0

Fuente: Tomado del XX Informe del Estado de la Nación. Pacheco, 2014, con datos de la ENAHO, del INEC.

El mencionado informe también identifica que la población con discapacidad presenta condiciones más desfavorables en cuanto a tipo de jornada, pago de aguinaldo, seguro de salud, salario mínimo y tipo de ocupación, pues en general, desempeñan trabajos de más baja calificación¹⁶.

En términos generales, los objetivos y líneas de acción del Proyecto se desarrollan en torno a necesidades relevantes y pertinentes para la población beneficiaria, en tanto se orientan a atender algunos de los obstáculos y barreras que limitan su acceso al empleo, particularmente en materia de servicios de orientación e intermediación de empleo, opciones de formación profesional y acceso a pasantías en empresas. La manera en que estas necesidades fueron incorporadas al Proyecto y los resultados que se han obtenido se analizarán más adelante.

Con respecto a las necesidades, intereses y preocupaciones de las contrapartes, principalmente en relación con los y las funcionarias involucradas directamente en la transversalización del tema de discapacidad a nivel institucional, consideran que aún hace falta sensibilización y capacitación

¹⁵ Programa Estado de la Nación. XX Informe del Estado de La Nación en Desarrollo Humano Sostenible, San José, Costa Rica, 2014. Capítulo 2: Equidad e Integración Social, pág. 108 a 111. En: <http://www.estadonacion.or.cr/20/assets/cap-2-estado-nacion-20-2014-baja.pdf>

¹⁶ *Ibidem*, pág. 110.

dirigida al resto del personal, de manera que incorporen el enfoque de derechos humanos en los procesos de planificación, diseño y prestación de servicios. En este sentido, consideran que para lograr la implementación efectiva del PNILPcD se requiere de un mayor grado de priorización de la temática a nivel institucional. En general, mencionaron que dicha prioridad ha variado entre media y baja, dependiendo de la voluntad y el compromiso individual de los funcionarios responsables del tema en cada entidad, así como del interés que los jerarcas del momento le han dado al tema.

En este sentido, consideran que si bien el PNILPcD y el Proyecto han logrado colocar y mantener el tema de inserción laboral en las agendas institucionales, así como contribuir a articular los esfuerzos “dispersos” que por años se han desarrollando en la materia, aún quedan muchas tareas pendientes para lograr la institucionalización del tema, de manera que se refleje en forma efectiva en los planes operativos, los presupuestos y en los diseños y la prestación de los servicios públicos.

La inserción laboral de las personas con discapacidad sigue concibiéndose como un tema de las unidades o departamentos responsables de programas o servicios especializados para esta población y no como un eje transversal del quehacer institucional. Esto es especialmente evidente en instituciones como el MTSS, donde no existe una estrategia clara de transversalización del enfoque de derechos humanos para abordar la discapacidad, por lo que la operacionalización del PNILPcD se concentra en muy pocos funcionarios y la integración del enfoque inclusivo en los servicios de intermediación de empleo a nivel central y municipal es aún muy incipiente. En otras entidades como el MEP, se identifica una estrategia más clara para transversalizar el tema de inserción laboral en los programas educativos, ya que el enfoque inclusivo en la educación ha tenido mayor desarrollo en comparación con otros ámbitos.

Finalmente, una de las preocupaciones manifestadas por algunos actores durante la evaluación es la existencia en Costa Rica de un enfoque de la discapacidad predominantemente “asistencialista y rehabilitador” que subyace en muchos de los programas y servicios públicos y privados, tanto generales como especiales. Consideran que si bien las acciones del Proyecto pueden corregir algunos aspectos del diseño y la prestación de los servicios, no brinda un abordaje integral al tema de discapacidad, por lo tanto, su impacto puede ser limitado en cuanto a lograr avances en la adopción del modelo social.

Al respecto, es importante recordar que el PNILPcD y el Proyecto se desarrollaron con la metodología del Marco para la Aceleración de los Objetivos del Milenio (ODM), por lo que se priorizó la atención de los cuellos de botella que obstaculizan el cumplimiento del Objetivo 1 sobre la reducción de la pobreza y la pobreza extrema, con un plazo a 2015, por lo tanto, es de esperar que los fines y alcances del Proyecto se orienten hacia dicho propósito. No obstante esta limitación, no cabe duda de que las acciones del Proyecto, aunque sean de corto o mediano plazo, deben contribuir a la adopción del modelo social, en concordancia con el enfoque de derechos humanos.

En resumen, se puede afirmar que los **objetivos y metas del Proyecto reflejan una necesidad y una preocupación relevante y pertinente para la población con discapacidad y para el contexto nacional**, la cual es mejorar las condiciones para la inserción laboral de dichas personas, por medio del fortalecimiento de los servicios públicos de intermediación laboral, el acceso a la formación profesional y la promoción de igualdad de oportunidades de empleo y generación de ingresos. Sin embargo, **el tema no ha logrado institucionalizarse como un eje transversal del quehacer de las entidades responsables del PNILPcD**, ya que su impulso sigue dependiendo de la voluntad y el compromiso individual de las y los funcionarios asignados para atender las acciones del plan, así

como del interés particular de las autoridades. Además, la mayoría de los servicios públicos relacionados con el PNILPcD no cuentan con una estrategia explícita de inclusión ni con el personal capacitado para su implementación, y en algunos de estos servicios predominan **abordajes y metodologías incompatibles con el enfoque de derechos humanos**.

2.5.1.2. Respetto a las políticas, programas y planes nacionales

La presencia del tema y los objetivos relativos a la inserción laboral de personas con discapacidad en el marco estratégico y operativo de las instituciones públicas es fundamental para lograr la implementación del PNILPcD, ya que ello posibilita la asignación de recursos y el seguimiento de las acciones.

Es importante recordar que el PNILPcD se inserta en el marco de los esfuerzos que realiza el país para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), particularmente respecto al Objetivo 1. Erradicar la pobreza y el hambre, Meta 1.3. Lograr empleo pleno productivo y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes. Dicha meta se operacionaliza en los planes nacionales de desarrollo de cada Administración.

Tanto el **Plan Nacional de Desarrollo 2011 – 2014**¹⁷ como el **Plan Nacional de Desarrollo 2015 – 2018**¹⁸ establecen lineamientos de política orientados a mejorar *“la empleabilidad y el acceso al empleo”* de mujeres jefas de hogar, jóvenes y personas con discapacidad en regiones de mayor vulnerabilidad. Sin embargo, existen algunas diferencias entre ambas propuestas.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2011 – 2014, estos lineamientos se ubican en el Sector Trabajo bajo la rectoría del MTSS, y se definieron metas y acciones concretas dirigidas a población con discapacidad y ejecutadas básicamente por el INA y el MTSS.

Por su parte, en el Plan Nacional de Desarrollo 2015 – 2018, los objetivos, programas y proyectos dirigidos a la población con discapacidad se ubican en dos estrategias sectoriales: a) Trabajo y Seguridad Social, donde se define un *“programa de inclusión laboral”*¹⁹, y b) Desarrollo Humano e Inclusión Social, en el cual se establece el Programa de *“Articulación de Programas para la generación de capacidades para la empleabilidad y el emprendedurismo”*²⁰. La rectoría de la primera estrategia sectorial corresponde al MTSS, mientras que la segunda es compartida por el MTSS y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)²¹, lo cual puede implicar un mayor grado de complejidad en los procesos de toma de decisiones y de ejecución de las acciones.

Otro de los instrumentos de política relevantes para el Proyecto es la **Estrategia Nacional de Empleo y Producción (ENEP)**, presentada en agosto de 2014, cuya meta *“es reducir la tasa de desempleo abierto del 8,5% actual al 7% en el 2018, mediante la creación de al menos 217.000*

¹⁷ MIDEPLAN, Plan Nacional de Desarrollo 2011 – 2014: María Teresa Obregón Zamora, San José, Costa Rica, 2010, pág. 151 y 152. En: <http://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/122fcd1c-53a7-47a7-a0ad-84cac6f1d7b9/PND-2011-2014-Maria-Teresa-Obregon-Zamora.pdf>

¹⁸ MIDEPLAN, Plan Nacional de Desarrollo 2015 – 2018: Alberto Cañas Escalante, San José, Costa Rica, 2014, En: <http://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/cd1da1b4-868b-4f6f-bdf8-b2dee0525b76/PND%202015-2018%20Alberto%20Ca%C3%B1as%20Escalante%20WEB.pdf>

¹⁹ Ibídem, pág. 105.

²⁰ Ibídem, pág. 144.

²¹ Ver artículo 5, inciso b) del Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, N° 38536-MP-PLAN, del 25 de Julio de 2014. En: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=77799&nValor3=97714&strTipM=TC

nuevos empleos en el mismo período”²². En esta estrategia se definen algunas acciones en las que se incluye a la población con discapacidad, como uno de los “grupos en mayor situación de vulnerabilidad y que enfrentan una serie de obstáculos que dificultan su exitosa vinculación con el mercado laboral”. Por ejemplo, define la incorporación de “incentivos o señales para que los mercados favorezcan efectivamente a los grupos y regiones con más desempleo”, tales como “estímulos para la contratación de jóvenes, mujeres y personas con discapacidad, así como el establecimiento de empresas en zonas de alto desempleo”²³.

Además, propone el fortalecimiento del **Programa Empléate**²⁴, el cual tiene como objetivo mejorar “la empleabilidad de las personas jóvenes entre los 17 - 24 años de edad que presentan condición de pobreza o pobreza extrema, son desempleados o inactivos en el mercado laboral, y no están estudiando, ya sea porque desertaron del sistema educativo, o no concluyeron su secundaria completa”. En la ENEP se oficializa la modalidad **Empléate Inclusivo**, que está dirigida a las personas con discapacidad, ampliando la edad de los beneficiarios hasta los 35 años y estableciendo “un protocolo de atención especial tanto en las oficinas centrales como en las regionales”²⁵. Este es uno de los programas nacionales que se propuso en el PNILPCD y que explícitamente ha realizado adaptaciones a su diseño para mejorar el acceso de las personas con discapacidad a oportunidades de formación profesional y empleo.

Los principales **planes y programas nacionales incluyen en forma explícita lineamientos, objetivos y acciones** relativas a empleabilidad y empleo, **donde se contempla a la población con discapacidad** como uno de sus grupos prioritarios. Además, se identifica la continuidad del tema en las políticas de Gobierno, pese al cambio de Administración. Sin embargo, en la mayoría de éstos no se indican metas específicas para cada uno de estos grupos, lo cual tornó difícil determinar en qué medida dichas iniciativas contribuyen, complementan o son compatibles con las metas del PNILPCD.

En el caso particular del **Programa Empléate**, en su modalidad de Empléate Inclusivo, se identifica un **alto grado de compatibilidad con los objetivos y metas del Proyecto**, ya que establece metas específicas para la inserción laboral de personas jóvenes con discapacidad desempleadas y en condición de pobreza. Además, la metodología que utiliza el programa combina orientación laboral; apoyo a la formación profesional mediante un subsidio; la posibilidad de pasantías en empresas; la intermediación y colocación laboral; y el establecimiento de una alianza público – privada con empresas con que están desarrollando políticas y programas dirigidos a la contratación de personas con discapacidad.

2.5.1.3. Respetto a las políticas, programas y planes municipales

Los Planes Estratégicos de las Municipalidades participantes en el Proyecto (Alajuela²⁶, Belén²⁷, Heredia²⁸, Pococí²⁹ y Santa Ana³⁰), específicamente en el componente de Intermediación para la

²² MEIC, MTSS, Presidencia. Estrategia Nacional de Empleo y Producción. El Empleo en el Corazón del Desarrollo. San José, Costa Rica, agosto 2014. En: <http://www.meic.go.cr/documentos/d3yp328dv/EstrategiaNacEmpleoProd.pdf>

²³ Ibídem, pág. 18.

²⁴ Programa coordinado por el MTSS desde octubre de 2011, que constituye una alianza público - privada.

²⁵ Ibídem, pág. 24.

²⁶ Municipalidad de Alajuela, Plan de Desarrollo Cantonal Alajuela inclusivo y Solidario 2013 – 2023, julio 2012, pág. 147-149. En: <http://www.munialajuela.go.cr/app/contenido/documentos/PLANDESARROLLOCANTONAL2013-2023.pdf>.

²⁷ Municipalidad de Belén, Plan Cantonal de Desarrollo Humano del Cantón de Belén 2013 – 2022, pág. 39, 40, 42 y 44. En: <http://www.belen.go.cr/images/PDF/alcaldia/pcdhl-2013-2022.pdf>

Inclusión Laboral, no explicitan el tema de inserción laboral de la población con discapacidad. Aún así, en todos los planes, a excepción del de la Municipalidad de Pococí, sí se mencionan acciones orientadas a la equiparación de oportunidades o la inserción laboral de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad o exclusión social, tales como mujeres jefas de hogar, jóvenes, personas con discapacidad y migrantes.

Todas estas municipalidades cuentan con Oficinas de Intermediación de Empleo, las cuales han firmado convenios con el MTSS para formar parte del Sistema Nacional de Información, Orientación e Intermediación de Empleo (SIOIE)³¹. Dicho convenio consiste en una alianza de cooperación técnica y operativa entre ambas entidades, que implica la utilización de la plataforma electrónica www.buscoempleocr.com para el registro y gestión de la oferta y demanda laboral existente en el cantón.

De acuerdo con los y las funcionarias que prestan estos servicios a nivel local, si bien el tema de **fomento del empleo** ocupa un lugar **prioritario en las agendas municipales y nacionales**, este grado de prioridad **no se refleja en términos presupuestarios ni operativos**, ya que las oficinas de intermediación de empleo operan con muy pocos recursos y con escaso apoyo técnico del MTSS, que de acuerdo con los convenios firmados, es la entidad responsable de brindarles asistencia y seguimiento.

En este sentido, consideran que **las acciones de capacitación y acompañamiento proporcionadas por el Proyecto han sido muy relevantes y pertinentes**, ya que no contaban con metodologías ni herramientas adecuadas para prestar servicios de intermediación de empleo a la población con discapacidad. En la sección 2.5.3. del presente informe se hará un análisis más detallado del funcionamiento de estos servicios.

2.5.1.4. Respecto a los programas y planes de UNPRPD, PNUD y OIT

La consistencia entre los objetivos y líneas de acción del proyecto y las prioridades estratégicas de las agencias que participan en su financiamiento y ejecución, es vital para garantizar el nivel el compromiso, la asignación de recursos y la coordinación entre las partes. A continuación se analiza el nivel de consistencia entre el Proyecto PNILPcD y las prioridades estratégicas definidas de las agencias de Naciones Unidas involucradas (UNPRPD, PNUD y OIT).

El **Marco Estratégico y Operativo del Fondo para Promover los Derechos de las Personas con Discapacidad (UNPRPD)** establece 8 prioridades temáticas que combaten las principales barreras que impiden el goce y ejercicio de los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Dichas áreas de acción son las siguientes:

- A. Legislación y políticas: Promover la ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y cuando sea necesario, la formulación (o reforma) de

²⁸ Municipalidad de Heredia, Plan de Desarrollo Humano Local del Cantón de Heredia (Plan de Desarrollo Municipal de Mediano) 2012 – 2016, Heredia, Costa Rica, pág. 99. En:

http://www.heredia.go.cr/index.php/descargas/planificacion/comunales/doc_view/883-plan-de-desarrollo-humano-local-2012-2016.html

²⁹ Sitio web de la Municipalidad de Pococí. En: <http://munipococi.go.cr/section.php?id=30>

³⁰ Sitio web de la Municipalidad de Santa Ana, Planes Operativos Anuales 2011, 2012 y 2013. En:

http://www.santaana.go.cr/index.php?option=com_edocman&view=category&id=81&Itemid=279

³¹ Decreto No. 34.936 del 17 de diciembre de 2008. En: <https://sites.google.com/site/sioiecostarica/normativa-del-snioie/decreto-34936>

legislación y políticas (específicas o no sobre discapacidad), así como de estrategias y acciones relevantes.

- B. Normas culturales: Promover actitudes de apoyo y empoderamiento para combatir estigmas, prejuicios y estereotipos negativos.
- C. Instituciones competentes e inclusivas: Fortalecer la estructura institucional mediante el desarrollo de capacidades de las autoridades nacionales en material de discapacidad y de las organizaciones de personas con discapacidad, así como mejorar el diálogo entre los representantes de dichas organizaciones y los actores clave.
- D. Acceso a servicios: Mejorar el acceso a los servicios generales y específicos mediante el fortalecimiento del diseño y las modalidades de prestación, así como de la promoción de medidas que incrementen su disponibilidad y asequibilidad.
- E. Acceso a la justicia: Incrementar el acceso a la justicia de las personas con discapacidad y las capacidades del sector justicia de responder adecuadamente a las circunstancias específicas de dicha población.
- F. Estándares de accesibilidad: Promover la aplicación de estándares de accesibilidad de productos, entornos y procesos, incluyendo aquellos que no son dirigidos específicamente a la población con discapacidad.
- G. Rehabilitación y habilitación: Mejorar el acceso a la rehabilitación y a la habilitación – incluyendo las tecnologías de apoyo- fortaleciendo la disponibilidad y asequibilidad de servicios y la identificación de diseños apropiados para las tecnologías de apoyo.
- H. Información e investigación: Mejorar los datos sobre discapacidad y apoyar la investigación sobre diferentes aspectos de la discapacidad, así como la sistematización de las evidencias y resultados encontrados.

Los objetivos y acciones del Proyecto evaluado se ubican en las áreas B, C, D, F y H del Marco Estratégico y Operativo del UNPRPD, de acuerdo con el documento oficial³². Si bien las líneas de trabajo del Proyecto se inscriben en las áreas mencionadas, la mayoría de las acciones y recursos se concentran en el fortalecimiento de las capacidades institucionales (área C), a fin de mejorar el acceso a los servicios de formación profesional y de intermediación de empleo (área D). Como productos de este proceso se derivan el diseño e implementación de mecanismos y protocolos de coordinación interinstitucional, así como herramientas para hacer más efectivo su trabajo.

De igual forma, el componente del Proyecto sobre Empresas Inclusivas es compatible con el área F, ya que promueve enfoques, metodologías y herramientas inclusivas para la contratación de personas con discapacidad en el sector privado, y que incluyen criterios sobre accesibilidad del espacio físico, procesos de reclutamiento y gestión del recurso humano, así como servicios y productos accesibles.

Tanto las acciones orientadas a las instituciones públicas como al sector empresarial requieren de estrategias de sensibilización y capacitación a las personas involucradas en la implementación de los servicios y a sus beneficiarios (área B). El Proyecto incluye algunas acciones de información dirigidas a funcionarios públicos y a personal de empresas, sin embargo, no se propusieron

³² Documento de Proyecto PNILPcD, págs. 7 y 8.

campañas de divulgación para los beneficiarios finales, pese a que en el proceso de formulación del PNILPcD se identificó como un cuello de botella en todos los componentes, la falta de información y divulgación de los programas y servicios existentes en materia de formación, orientación e intermediación laboral. El Proyecto, por las limitaciones presupuestarias, deja en manos de las instituciones responsables estas labores de divulgación e información a los beneficiarios finales.

En cuanto al área de Información e Investigación (área H), no se aprecian acciones específicas al respecto, sino que el mismo proceso de implementación y seguimiento del Proyecto permite recolectar datos sobre la situación de la población atendida, así como sobre los logros y obstáculos de las contrapartes participantes. Esto constituye un insumo para la gestión del Proyecto y del PNILPcD, pero no un aporte significativo al sistema nacional de estadísticas relativas a la discapacidad en los términos en que lo plantea el UNPRPD³³.

Respecto a la consistencia del Proyecto con las **áreas estratégicas de trabajo del PNUD en Costa Rica**, el PNILPcD se ubica en el Programa de Reducción de la Pobreza, que establece como sus objetivos contribuir *“a la promoción de actividades generadoras de oportunidades, empleabilidad e ingresos”*, así como brindar *“apoyo a la articulación y el fortalecimiento de la institucionalidad con competencias en los temas de reducción de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social y al impulso de mecanismos para la distribución equitativa de la riqueza y de oportunidades en todo el territorio.”*³⁴ Específicamente, el PNILPcD es parte de la acción prioritaria *“1.2 Incorporación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el proceso de planificación nacional”*, siendo que dicho plan se enmarca en la meta 1.2. *“Lograr empleo pleno productivo y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes”*³⁵.

El **Plan de Implementación de Costa Rica** por parte de la OIT establece en el Área de Promoción del Empleo (Outcome 1), que *“el país adopta, con el apoyo de la OIT, políticas, programas y estrategias para la creación de empleo y trabajo decente que son ejecutados como parte de los marcos de desarrollo nacional”*, entre las cuales *“incluye aquellos para población con discapacidad.”* Además, las acciones desarrolladas por el Proyecto, en particular, la asistencia técnica brindada por la OIT al Programa Empléate (que contempla Empléate Inclusivo), se reporta como parte del eje de Desarrollo de competencias (Outcome 02), cuyo resultado se define de la siguiente manera: *“El país, con el apoyo de la OIT, ejecuta una política pública para que las personas jóvenes tengan mayores oportunidades para la vinculación laboral, la empleabilidad y la empresarialidad”*.³⁶

Si bien los **objetivos y líneas de acción del Proyecto PNILPcD** tienen presencia en las **prioridades estratégicas de las dos agencias** de Naciones Unidas participantes, **no queda claro** en los planes y programas de acción del PNUD y de la OIT el **nivel de articulación y transversalización del tema** de inserción laboral de personas con discapacidad con y en el resto de los programas institucionales.

³³ Ver UN Partnership to Promote the Rights of Persons with Disabilities. Strategic and Operational Framework (SOF) of the UNPRPD, 2012, pág. 17; y Documento de Proyecto National Plan for Labor Inclusion of Persons with Disabilities, pág. 7 y 8.

³⁴ Ver sitio web de PNUD en Costa Rica, Programa Reducción de la Pobreza. En:

http://www.cr.undp.org/content/costarica/es/home/ourwork/povertyreduction/in_depth/

³⁵ Ver Objetivos del Milenio, 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre. En:

<http://www.cr.undp.org/content/costarica/es/home/mdgoverview/overview/mdg1/>

³⁶ Ver OIT, Plan de Implementación de Costa Rica, Outcome 01, Indicador 1.1.; y SM Country Program Report Final CR, Overall Assessment of Decent Work Progress at the Country Level, Outcome 01, CPO Code : CRI132; Outcome 02, CPO Code : CRI129.

2.5.1.5. Valoración General

Los objetivos del Proyecto PNILPcD son **pertinentes y consistentes con las necesidades, intereses y preocupaciones**, tanto de la población beneficiaria como de las contrapartes. Para las personas jóvenes con discapacidad desempleadas, el Proyecto brinda un conjunto de apoyos que les facilita el acceso al mercado de trabajo. Para las y los representantes de las contrapartes, el Proyecto constituye una herramienta para visibilizar el tema a nivel nacional e institucional, articular esfuerzos con otras entidades públicas y privadas, y desarrollar metodologías e instrumentos para hacer más efectiva su labor.

Sin embargo, es importante señalar que el Proyecto, al concentrar sus esfuerzos en soluciones de aceleración para eliminar cuellos de botella institucionales que limitan el acceso al empleo de la población con discapacidad factibles para el año 2015, no incorpora algunas preocupaciones válidas de los actores en términos de su **contribución a erradicar los enfoques predominantemente “asistencialistas y rehabilitadores”** de algunos de los programas y servicios existentes, y que requieren de intervenciones de más largo plazo.

Si bien los objetivos y líneas de acción del Proyecto son consistentes con las prioridades establecidas en Planes Nacionales de Desarrollo 2011 – 2014 y 2015 – 2018, así como con la Estrategia Nacional de Empleo y Productividad, el **nivel de priorización** en cada entidad responsable de las acciones del Proyecto **depende más del compromiso y del interés individual de las personas asignadas que de los lineamientos oficiales**. Si bien el tema de discapacidad tiene presencia en las políticas, programas y planes institucionales, no en todos los casos se traduce en metas específicas o en asignación de recursos. Esta situación es especialmente evidente a nivel de las municipalidades, en las cuales el **modelo de prestación de servicios de orientación e intermediación de empleo es poco efectivo**, tanto para la población con o sin discapacidad.

De la misma forma, los objetivos del Proyecto muestran **consistencia con las prioridades estratégicas de las agencias de Naciones Unidas** involucradas en la implementación de la iniciativa (UNPRPD, PNUD y OIT). Sin embargo, no se logró identificar el nivel de articulación del tema de discapacidad con otros programas o proyectos que podrían ser relevantes.

2.5.2. Validez del diseño de la intervención

La validez del diseño del Proyecto implica 4 dimensiones: a) la participación de los actores y beneficiarios en el diseño de la intervención; b) la coherencia entre el problema identificado (causas, consecuencias e impactos) y la intervención formulada para atender dicha problemática (actividades, resultados, efectos e impactos); c) la factibilidad de los objetivos y resultados definidos dados los recursos disponibles (relación entre fines y medios); y d) la calidad del sistema de seguimiento y evaluación para verificar el avance en el cumplimiento de los objetivos, resultados y efectos propuestos. Las variables e indicadores empleados en la evaluación de esta dimensión están descritos en el Anexo 6.5.

2.5.2.1. Participación de los beneficiarios y actores

El diseño del Proyecto se deriva directamente del PNILPcD 2012 – 2015. Si bien el Proyecto contempla sólo las áreas en donde se identificaron brechas de recursos y necesidades de mayor apoyo para lograr los objetivos, su valoración parte del análisis del proceso de formulación del Plan.

Para la elaboración de dicho Plan se efectuaron cuatro talleres participativos, que se complementaron con la información y opiniones provenientes de entrevistas a personas expertas, dos grupos focales dirigidos a personas con discapacidad y revisión documental. En este proceso *“participaron representantes de organizaciones con discapacidad, instituciones de Gobierno, academia, organizaciones no gubernamentales y el sector empresarial.”*³⁷

Los y las **representantes de las instituciones públicas** que tomaron parte en la formulación del Plan coinciden en que el **carácter participativo del proceso**, les permitió desarrollar un **mayor nivel de apropiación y compromiso** con respecto a las líneas de acción priorizadas, así como una **mayor comprensión** sobre las diferentes intervenciones que existen en el país en materia de discapacidad e inserción laboral. En este sentido, el inventario de los principales programas y proyectos incluidos en el Plan constituyó una valiosa herramienta para identificar las acciones en marcha, los recursos públicos y privados disponibles, así como para visualizar las áreas de posibles duplicaciones, confluencias y vacíos.

El proceso de definición del Plan invitó a representantes de organizaciones de personas con discapacidad oficialmente constituidas a participar en los talleres y creó dos espacios para conocer opiniones a nivel individual, procurando que existiera en ellos diversidad a nivel de género, tipos de deficiencias, procedencia geográfica, entre otras características. Sin embargo, algunas personas entrevistadas expresaron su preocupación con respecto a la participación de las organizaciones que forman parte de espacios oficiales de coordinación interinstitucional. Al respecto consideran que consideran que éstas no siempre reflejan las necesidades, intereses y preocupaciones de la población con discapacidad, o bien, representan a grupos específicos de personas con ciertas discapacidades.

Dos **actores ausentes** en el proceso de formulación del Plan, y que podrían haber aportado sugerencias y opiniones sobre el tema son los sindicatos y las agencias privadas de intermediación de empleo.

Los **sindicatos** constituyen un actor clave del enfoque tripartito de la OIT, en tanto las decisiones relativas al mundo del trabajo, de acuerdo con el marco normativo nacional, exigen un diálogo entre representantes del Gobierno, los empleadores y los trabajadores. Estas organizaciones participan en espacios relevantes de toma de decisiones relativas a las políticas de empleo a nivel nacional y sectorial, de ahí que su involucramiento podría implicar el impulso del tema de discapacidad en dichos espacios. Pese a que se les invitó a participar en el proceso de formulación del Plan, no mostraron interés en formar parte de la iniciativa.

Las **agencias privadas de intermediación de empleo** ejercen un papel fundamental en los procesos de inserción laboral, y posiblemente su cobertura del mercado laboral sea más amplia que la de los servicios públicos de empleo. Sus opiniones y experiencias en el tema de inserción

³⁷ MTSS, op. cit., 2012, pág. 137.

laboral de población con discapacidad también podrían haber brindado una visión alterna a los obstáculos y barreras visualizados por los sectores que participaron en la formulación del plan.

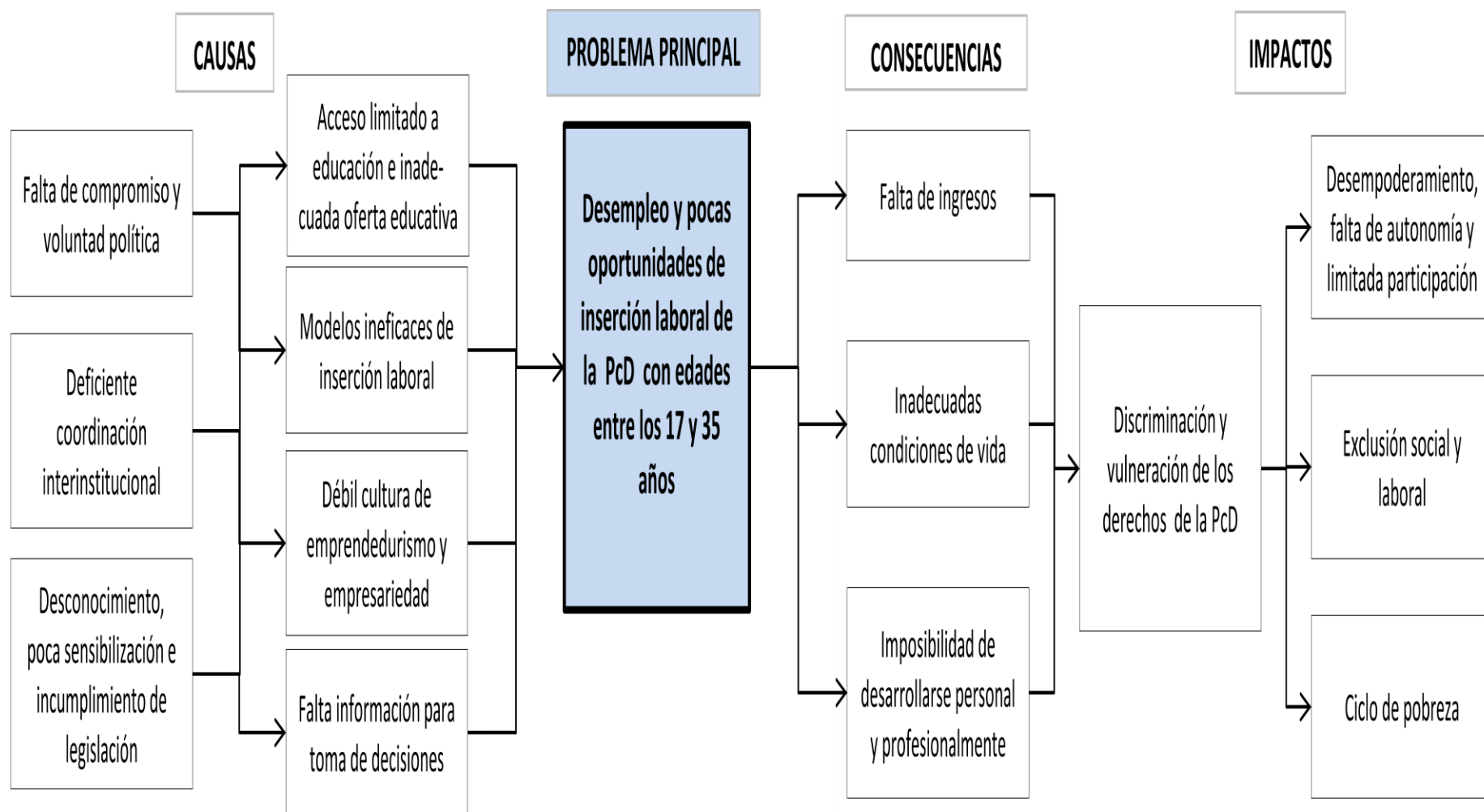
2.5.2.2. Coherencia entre el problema y la intervención

Para valorar la consistencia lógica entre el problema identificado y el Proyecto diseñado (tanto en sus fines como sus medios), se utiliza el enfoque de teoría del cambio, que consiste en un “mapa visual” que se construye a partir de las definiciones del Proyecto en su documento oficial y de la información proporcionada por los actores clave. En un primer diagrama se expresa la secuencia lógica el problema principal seleccionado por el Proyecto, con sus causas, consecuencias, efectos e impactos. En el segundo diagrama se describe la secuencia lógica entre las actividades, resultados, efectos e impactos esperados por el Proyecto, así como los supuestos y precondiciones que identificó como necesarias para llevar adelante la intervención. Con ello se intenta identificar las fortalezas, debilidades y vacíos del diseño.

El **problema principal** que identifica el Proyecto es *“el desempleo y las pocas oportunidades de inserción laboral de las personas con discapacidad con edades entre 17 y 35 años”*. Las **causas principales** son la falta de compromiso y voluntad política; la deficiente coordinación interinstitucional y el desconocimiento sobre el abordaje que debe darse al tema de discapacidad; la poca sensibilización y el incumplimiento de legislación relativa a los derechos de las personas con discapacidad. Estas situaciones producen como **causas secundarias** el acceso limitado a la educación y una inadecuada oferta educativa para la población con discapacidad; modelos ineficaces de inserción laboral; una débil cultura de emprendedurismo y empresariedad que no facilita condiciones para el desarrollo de iniciativas de generación de ingresos para esta población; así como la falta información para la adecuada toma de decisiones relativa a la situación laboral y las necesidades e intereses de esta población. Estas causas que generan desempleo y pocas oportunidades de inserción laboral, producen como **consecuencias inmediatas** la falta de ingresos, inadecuadas condiciones de vida, e imposibilidad de desarrollarse personal y profesionalmente. Dichas consecuencias, que conllevan discriminación y vulneración de los derechos fundamentales de la población con discapacidad, provoca **impactos negativos en su calidad de vida**, tales como el desempoderamiento, la falta de autonomía e independencia y una limitada participación en la sociedad, reproduciendo el ciclo de pobreza y esquemas de exclusión social y laboral. (Ver Diagrama 1).

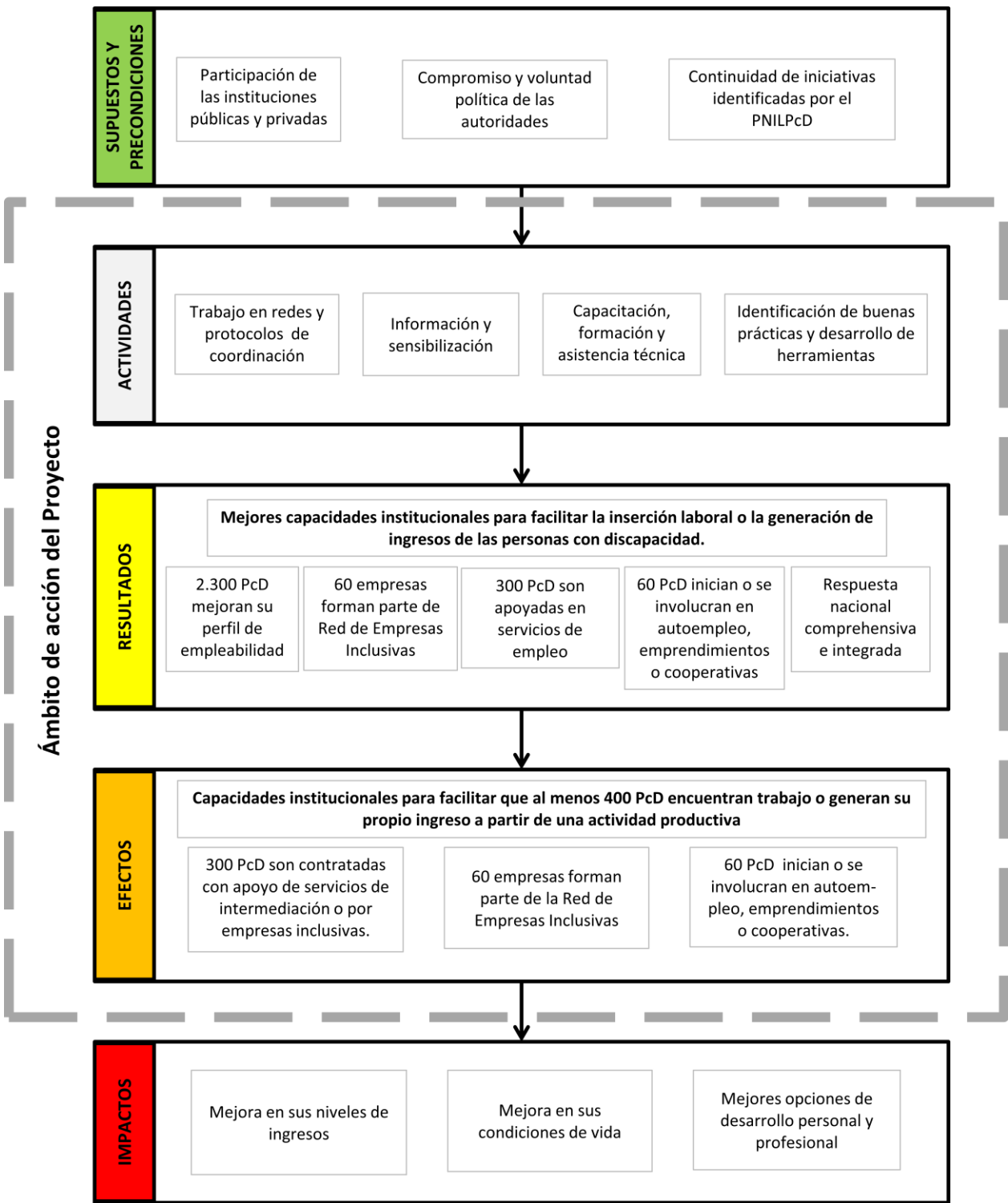
En términos generales, el planteamiento del problema **identifica adecuadamente barreras y obstáculos del entorno** que impiden la participación de la población meta del Proyecto en el mercado laboral, así como los efectos inmediatos y de largo plazo que esta exclusión tiene en sus vidas, lo cual es **consistente con el modelo social de discapacidad y con el enfoque de derechos**.

Diagrama 1. Problema principal que aborda el Proyecto Política Nacional de Inserción Laboral para la Población con Discapacidad en Costa Rica.



Fuente: Elaboración propia a partir del PNILPcD, documento de Proyecto y entrevistas con actores clave, diciembre 2014.

Diagrama 2. Diseño de la intervención del Proyecto Política Nacional de Inserción Laboral para la Población con Discapacidad en Costa Rica.



Fuente: Elaboración propia a partir del PNILPcD, documento de Proyecto y entrevistas con actores clave, diciembre 2014.

Detrás de toda intervención existen **supuestos y precondiciones**, que son factores externos al Proyecto necesarios para garantizar el éxito de la intervención. Los supuestos son aquellos acontecimientos, condiciones o decisiones de carácter externo que deben suceder para cumplir con los objetivos y acciones del Proyecto, mientras que las precondiciones son requisitos o requerimientos que deben existir para lograr el éxito de la intervención. Si alguno de estos factores externos tiene altas probabilidades de no ocurrir o de modificarse negativamente, la intervención debe incorporar en el diseño acciones específicas y recursos para garantizar que las condiciones favorezcan la consecución de los objetivos, tornando el factor externo en un elemento interno del Proyecto.

En el caso del Proyecto PNILPcD, se definieron como supuestos y precondiciones del Proyecto que las instituciones públicas y privadas que tomaron parte en la formulación del Plan Nacional también participarían en su implementación; que el compromiso y voluntad política de las autoridades se mantendría pese a prever un cambio de Gobierno a mitad de la ejecución del Proyecto; y que habría continuidad de los programas y servicios identificados en el PNILPcD.

Estos **supuestos y precondiciones son válidos y pertinentes**, especialmente el relacionado con la continuidad de los programas y servicios priorizados por el PNILPcD. Sin embargo, una debilidad ha sido que la heterogénea participación de las instituciones en términos de compromiso e intensidad, lo que ha implicado dificultades para cumplir a tiempo con las metas establecidas. Por ejemplo, más adelante se analizará la participación del MTSS y del MEIC en los componentes bajo su responsabilidad. De igual forma, el cambio de Gobierno implicó atrasos en la toma de decisiones y en la implementación de algunas acciones del Proyecto, por lo que hubiera sido adecuado considerar esta transición en la programación del mismo. Otro de los factores externos que ha afectado la consecución de las metas del Proyecto es el aumento del desempleo, motivado por la falta de crecimiento económico y factores de competitividad. Durante el año 2014 se dio el cierre de varias empresas grandes, que constituían importantes fuentes de empleo.

En el Diagrama 2 también se presenta la secuencia lógica que subyace al diseño de la intervención del Proyecto, que definió cuatro tipos de **actividades principales**: a) trabajo en redes y protocolos de coordinación interinstitucional; b) información y sensibilización a sectores clave sobre aspectos seleccionados de discapacidad y la inserción laboral; c) la capacitación, formación y asistencia técnica a actores clave y beneficiarios finales; y d) la identificación de buenas prácticas y su traducción en cajas de herramientas para poner a disposición de diferentes proveedores de servicios.

En su conjunto, se espera que estas actividades generen como **resultado** “*mejores capacidades institucionales para facilitar la inserción laboral o la generación de ingresos de las personas con discapacidad*”. Específicamente, el Proyecto plantea que con las acciones mencionadas, en un plazo de dos años se lograría mejorar el perfil de empleabilidad de 2.300 personas; integrar a 60 empleadores a la Red de Empresas Inclusivas; apoyar a 300 personas por medio de los servicios públicos de empleo; impulsar iniciativas de autoempleo, emprendimiento o cooperativas con la participación de al menos 60 personas con discapacidad; y brindar una respuesta nacional comprehensiva e integrada al tema de discapacidad.

Al finalizar el Proyecto, se habría logrado como **efectos** de la intervención, el mejoramiento de las “*capacidades institucionales para facilitar que al menos 400 personas con discapacidad encuentran trabajo o generan su propio ingreso a partir de una actividad productiva*”. A largo plazo, esta intervención debería de producir un efecto duradero en la situación de la población

beneficiaria (**impacto**), en términos de que efectivamente aumentaron sus niveles de ingreso económico, mejoraron sus condiciones de vida y cuentan con más y mejores opciones para desarrollarse personal y profesionalmente.

Si bien la **secuencia lógica entre las actividades, resultados, efectos e impactos del Proyecto presenta un adecuado grado de coherencia**, el conjunto de acciones resultan limitado e insuficiente para lograr los objetivos cuantitativos tan ambiciosos que se propuso. Esta situación se vio afectada también por factores externos al Proyecto, tales como el cambio de Gobierno y el aumento del desempleo. Esta relación entre fines y medios se analizará en la siguiente sección.

2.5.2.3. Relación entre fines y medios

Si bien es cierto que el diseño del Proyecto obedece a la metodología de priorización que brinda el Marco de Aceleración de los ODM, existen algunos **factores o áreas críticas** que son indispensables incorporar en las intervenciones en materia de discapacidad. No solo porque estos factores constituyen principios rectores, sino porque son **vitales para garantizar resultados sostenibles y de impacto social**. A continuación se analizan los factores críticos que se omitieron o no se abordaron en forma suficiente en el diseño del Proyecto

- a) Participación de las personas con discapacidad y de sus organizaciones: El enfoque de derechos humanos, así como el modelo social de discapacidad, implican una participación activa por parte de las personas con discapacidad en los procesos de toma de decisiones. Bajo el lema *“Nada sobre nosotros sin nosotros”*, diversos movimientos de personas con discapacidad han promovido la defensa de sus derechos y la incorporación de sus necesidades, intereses y perspectivas en las iniciativas relacionadas con la búsqueda de igualdad y equidad de oportunidades.

La Recomendación 4 del Informe Mundial sobre la Discapacidad se refiere a la necesidad de asegurar la consulta y la participación activa en la formulación y en la puesta en práctica de políticas, leyes y servicios. Reconoce que *“las organizaciones de personas con discapacidad pueden necesitar procesos de generación de capacidades y recibir apoyo para emancipar a sus miembros y abogar por sus necesidades”*.³⁸ Para garantizar que *“las perspectivas únicas acerca de su discapacidad y su situación”* se plasmen en las intervenciones, *“puede ser necesario apoyar la toma de decisiones para hacer posible que algunos individuos comuniquen sus necesidades y elecciones”*.

El diseño del proyecto **no incorporó acciones relevantes y suficientes para promover estrategias y mecanismos de fortalecimiento de la participación de las personas con discapacidad y de sus organizaciones**, pese a que durante el proceso de formulación del Proyecto se había identificado problemas de debilidad institucional y deficiencias en los mecanismos de representación. Las acciones en este sentido se limitaron a un par de *“sesiones de capacitación para fortalecer sus capacidades gerenciales, de incidencia y monitoreo”*³⁹, así como a la participación de los representantes de dos Federaciones de organizaciones en la Comisión de Gobernanza del Plan. Durante la implementación sí se dieron espacios de participación y consulta que no se explicitan en el diseño, lo cual constituye una fortaleza de la ejecución, pero una carencia del diseño.

³⁸ OMS, op. cit., pág. 20.

³⁹ Documento de Proyecto PNILPcD, pág. 15.

- b) Papel de las familias de las personas con discapacidad: Otro de los principios del enfoque de derechos humanos es la autonomía y la independencia de las personas con discapacidad, la cual puede verse limitada por los patrones de sobreprotección, prejuicios y temores de los familiares, especialmente en el caso de adolescentes y jóvenes. Los prestadores de servicios de orientación e intermediación de empleo entrevistados mencionaron que era frecuente encontrar familiares opuestos a la inserción laboral, debido al temor de perder el ingreso familiar derivado de una pensión de la seguridad social concedida a la persona con discapacidad. En el diseño del Proyecto **no se tomaron en cuenta acciones orientadas a promover una mayor autonomía de las personas con discapacidad respecto a sus familias** –factor esencial para gozar del derecho al trabajo-, así como para diseminar información sobre la compatibilidad o no de los diferentes regímenes de pensiones con el trabajo remunerado⁴⁰. De esta forma, en la evaluación se evidenció desconocimiento y poca certeza sobre las causales de suspensión o cancelación de las pensiones de personas con discapacidad, especialmente por parte de los gestores de empleo y otros funcionarios públicos responsables de promover la inserción laboral de esta población.
- c) Modelo de atención y prestación de servicios predominantes: El diseño de un proyecto a partir de las iniciativas, recursos y capacidades existentes tiene múltiples ventajas y fortalezas, máxime si se formula en el marco de un proceso participativo con los responsables de implementar las acciones. Esto permite aprovechar los esfuerzos desarrollados previamente, así como lograr un mayor nivel de identificación y pertenencia por parte de los actores clave. Sin embargo, la principal desventaja de esta metodología es que no siempre las personas responsables de los programas y servicios existentes son capaces de introducir cambios en los enfoques, procesos y productos a su cargo. De este modo, un proyecto formulado bajo este supuesto **puede reproducir algunos problemas del modelo predominante**, lo que finalmente se reflejará en el nivel de logro de los objetivos y en la sostenibilidad de los resultados.

En el caso del Proyecto PNILPcD, algunas de las personas consultadas durante la evaluación, aseguran que el modelo de discapacidad en Costa Rica tiende a ser

⁴⁰ La Pensión del Régimen No Contributivo de la CCSS se otorga por condición la condición socioeconómica, así como a las PcD con dependientes (Ley No. 7636 Pensión para los Discapacitados con Dependientes) y a personas con parálisis cerebral profunda (Ley No. 7125 de Pensión vitalicia para personas que padecen parálisis cerebral profunda). El Reglamento del Programa del Régimen No Contributivo de la CCSS establece los requisitos (art. 3), así como las causales de suspensión (art. 16) y de cancelación (art. 17). Es incompatible con el trabajo remunerado u otras formas de ingreso económico.

La Pensión por Invalidez de la CCSS se otorga por la alteración o debilitamiento del estado físico o mental o la pérdida de dos terceras partes o más de la capacidad de desempeño profesional o actividad habitual. El Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS establece los requisitos (art. 8) y las causales de suspensión (art. 20). La pensión es compatible con un empleo remunerado al tenor del art. 21: “Transcurridos 12 (doce) meses del disfrute de pensión por concepto de invalidez, previa valoración y aprobación por parte de la Comisión Calificadora del Estado de Invalidez, y por solicitud escrita del pensionado, este último podrá trabajar nuevamente al servicio de un patrono siempre que la nueva actividad laboral sea diferente a aquella por la cual se le declaró invalido, que no requiera el uso de las facultades afectadas y no represente un riesgo para su capacidad física o mental residual.”

La prestación en caso de accidente del trabajo o enfermedad profesional puede generar una renta vitalicia igual al 100% del salario anual cuando se declare la incapacidad permanente total (pérdida de un 67% o más de la capacidad general, orgánica o funcional) o gran invalidez (incapacidad total permanente más necesidad de asistencia de otra persona para realizar actos esenciales de la vida: caminar, vestirse, comer). Los otros tipos de incapacidad generan prestaciones temporales por un plazo de 2 a 5 años. Este régimen está regulado por el Código de Trabajo, artículos 218, 223 y 236 al 241).

“asistencialista” y “rehabilitador”, por lo que requiere de muchos cambios para lograr un verdadero enfoque de derechos humanos. Por ejemplo, los servicios públicos de intermediación de empleo requieren algunos ajustes para hacer accesible los beneficios a la población con discapacidad. La plataforma www.buscoempleocr.com, que es una de las herramientas básicas del sistema de intermediación, “*tiene formatos poco accesibles para personas con discapacidad*”⁴¹, sin embargo, el Proyecto no incluyó ninguna acción para atender este “cuello de botella” porque la solución va más allá de las posibilidades temporales y financieras del Proyecto. Pese a esta situación, las instituciones responsables del SIOIE promueven activamente que los gestores de empleo utilicen la herramienta, pese a sus múltiples limitaciones y a su escasa efectividad en la inserción laboral de personas con discapacidad. En la sección 2.5.3.3. de este informe se realiza un análisis de este servicio.

- d) Enfoque de género y diversidad: El diseño del Proyecto, tanto a nivel de sus objetivos, resultados esperados, actividades e indicadores **no presenta una perspectiva explícita de género y diversidad**. Esto se explica en términos de que el PNILPcD tampoco se formuló tomando en consideración las diferentes necesidades y repercusiones que tiene la condición de género en el acceso y la inserción laboral de la población con discapacidad. Por ejemplo, el diagnóstico del PNILPcD no presenta estadísticas desagregadas por sexo, siendo que el desempleo y el subempleo son fenómenos que afectan más a las mujeres que a los hombres con o sin discapacidad. Además, en los componentes no se formula ninguna acción orientada a atender barreras de acceso a la formación o al trabajo que pueden basarse en prejuicios y discriminación de género, además de la dimensión de discapacidad, u otros factores como el origen étnico, la nacionalidad o la condición socioeconómica.

Los datos del Censo de Población y Vivienda 2011 brindan un ejemplo sobre la relevancia de la variable de género en materia de empleo y discapacidad. Por ejemplo, las mujeres representan solo el 32% de la población con discapacidad ocupada (35% en la población total). De estas mujeres, el 28% ocupa puestos de nivel directivo, profesional o técnico medio (en los hombres la proporción es de 18%). En cuanto a los puestos de baja o ninguna calificación, el 36% de las mujeres se ubican en estas ocupaciones en comparación con 61% de los hombres.

⁴¹ MTSS, PNILPcD, op. cit., pág. 150.

**COSTA RICA: Población ocupada con discapacidad,
por sexo, según grupo ocupacional, censo 2011**

Grupo ocupacional	Total	Hombre	Mujer
TOTAL	145.200	98.120	47.080
Nivel directivo	1.959	1.323	636
Nivel profesional, científico e intelectual	17.010	8.348	8.662
Nivel técnico y profesional medio	12.166	8.225	3.941
Apoyo administrativo	8.465	3.789	4.676
Venta en locales y prestación de servicios directos	28.808	16.762	12.046
Calificadas agropecuarias, agrícolas y pesqueras	10.819	10.223	596
Calificadas artesanal, construcción, mecánicas, gráficas e industria	17.416	15.012	2.404
Operación e instalaciones de máquinas y ensambladores	11.326	10.031	1.295
Ocupaciones elementales	37.231	24.407	12.824

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística y Censos, Censo 2011, elaborado en la Dirección General de Planificación, por el Observatorio del Mercado Laboral, julio, 2012

Uno de los principios rectores de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad es precisamente la igualdad entre hombres y mujeres (artículo 3, inciso h), por lo tanto, las intervenciones en materia de discapacidad deben necesariamente ser género-sensitivas.

2.5.2.4. Sistema de seguimiento y monitoreo

Para el sistema de seguimiento del Proyecto se establecieron los siguientes mecanismos:

- a) Designación de una institución responsable de coordinar la implementación de cada componente, así como de dar seguimiento a los avances logrados en dicho componente. Se conformaron 4 comités técnicos liderados por las siguientes instituciones: MEP (Formación); AED (Empresas Inclusivas); MTSS (Intermediación para la Inclusión Laboral); y MEIC (Emprendedurismo).
- b) Las funciones de Gobernanza del Plan son asumidas por la Comisión Técnica Interinstitucional para la Empleabilidad de las Personas con Discapacidad, la cual es coordinada por el MTSS y cuya creación, composición y funciones están establecidas por la Directriz 014-MTSS de enero 2007. El PNUD y la OIT participan en este espacio en calidad de observadores y responsables del Proyecto.
- c) Reuniones bimensuales de las comisiones.
- d) Informes cuatrimestrales de avances del Proyecto.

Los **mecanismos definidos para el seguimiento** del Proyecto **facilitan la comunicación y coordinación interinstitucional periódica entre los miembros de cada comité técnico**, sin embargo, no queda clara la dinámica de articulación y comunicación entre estos 4 comités y con la Comisión responsable de la gobernanza del Plan.

Los comités técnicos son concebidos como espacios de coordinación de acciones específicas, pero no cuenta con mecanismos para exigir el cumplimiento de los compromisos. En el diseño original se planteaba la integración de la Defensoría de los Habitantes al espacio de gobernanza, de

manera que se contara con un actor con autoridad para exigir la rendición de cuentas, sin embargo, en la práctica no se logró la integración de dicha institución. En la sección 2.5.3 se analizará el funcionamiento que esta estructura de seguimiento.

En cuanto a la medición y verificación de los avances del Proyecto, se definieron 18 indicadores (3 de impacto y 3 de resultados en cada uno de los 5 ejes), los cuales son predominantemente cuantitativos: 8 relacionados con número de personas, 7 con número de empresas, instituciones o grupos y 3 de carácter cualitativo vinculados a aspectos gerenciales del Proyecto.

Es importante mencionar que cuando se diseñó el PNILPcD, se identificó la **carencia y deficiencia de los datos estadísticos y de los registros administrativos disponibles** sobre las personas con discapacidad y su situación. En la mayoría de las instituciones responsables de las acciones del Plan no se contaba -ni se cuenta actualmente- con definiciones uniformes ni metodologías para recopilar datos que incluyan de forma adecuada variables para medir diferentes dimensiones de la discapacidad, incluyendo los obstáculos del entorno, y que permita hacer comparable los datos. En este contexto, la tarea de definir indicadores para el Proyecto resulta extremadamente compleja, ya que no es fácil garantizar la calidad de los datos, incluyendo su oportunidad y pertinencia.

Para las condiciones dadas, la mayoría de los indicadores definidos se pueden considerar concretos y relevantes para la medición de los resultados esperados, sin embargo, presentan los siguientes problemas:

- 1) Los **indicadores** de número de personas **no se desagregaron por sexo y tipo de discapacidad**, por lo que es difícil saber en qué medida se incorporó la perspectiva de género y diversidad en la selección de la población meta. En la mayoría de las instituciones existen datos desagregados por sexo, de manera que es una exigencia razonable y factible para las instituciones el presentar sus datos con esta desagregación. En el caso de la variable por tipo de discapacidad, es mucho más difícil obtener datos al respecto, ya que no existen definiciones comunes o comparables entre las diversas entidades ni tampoco el tema de discapacidad tiene el nivel de transversalización que ha logrado el tema de género.
- 2) Alto grado de **dificultad para recolectar y actualizar la información** de algunos de los indicadores. Por ejemplo, el indicador de impacto *“número personas con discapacidad que encuentran trabajo por medio de los servicios de intermediación o son contratadas por las compañías que forman parte de las iniciativas de empresas inclusivas”* presenta diversas dificultades para su alimentación: a) existen muchos servicios públicos de intermediación de empleo operando simultáneamente a nivel nacional y local; b) ni la metodología empleada por los gestores de empleo ni la herramienta www.buscoempleocr.com registran los procesos de contratación; c) las empresas inclusivas no siempre tienen disposición ni la obligación de reportar sus contrataciones a la entidad con la que coordinan sea la Red de Empresas Inclusivas u otro servicio de intermediación.
- 3) **Carencia de indicadores cualitativos** que complementen los indicadores cuantitativos. Por ejemplo, los indicadores del Proyecto registran el número de personas contratadas, pero no la calidad y condiciones de los puestos de trabajo en donde se ubicaron dichas personas; el número de empresas afiliadas a la Red de Empresas Inclusivas es relevante, pero también el tipo y características de las políticas y programas y acciones que adoptaron como parte de su enfoque inclusivo; el número de personas capacitadas pudo

complementarse con un indicador cualitativo sobre la calidad, pertinencia o utilidad de la capacitación recibida; y además de contabilizar el número de personas con emprendimientos productivos, se podría enriquecer el seguimiento con información sobre el tipo, magnitud o estado de desarrollo de la actividad productiva. Si bien es cierto, estos indicadores cualitativos son de difícil recopilación y procesamiento, pueden proporcionar mejor información sobre la efectividad y sostenibilidad de las acciones desarrolladas.

- 4) La **confiabilidad de los datos y la oportunidad de la información** para la toma de decisiones. Al momento de realizar la evaluación, algunos de los datos de los indicadores consignados en los informes periódicos de avances eran inconsistentes e imprecisos. Al respecto, la Coordinadora del Proyecto reiteró las dificultades de recolectar la información entre las instituciones responsables, así como la heterogénea calidad de los datos que proporcionaban. Esta dificultad ha implicado esfuerzos adicionales de procesamiento de los datos provenientes de las diferentes fuentes para dar seguimiento a los indicadores.

2.5.2.5. Valoración General

El Proyecto PNILPcD presenta las siguientes fortalezas en cuanto a la validez del diseño:

- a) Existe una **secuencia lógica y coherente** entre el problema principal, sus causas, consecuencias e impactos, así como entre el problema, los fines y los medios. En general, se aborda la problemática desde el enfoque de derechos humanos, al identificar las barreras u obstáculos que impiden la inserción laboral de la población meta definida por el Proyecto.
- b) La **participación de funcionarios responsables** de implementar las acciones del PNILPCD en el proceso de su formulación permitió generar un nivel de identificación y sentido de pertenencia mayor con el Proyecto, así como una mejor comprensión de la intervención.
- c) La **definición clara y explícita de los roles y responsabilidades** de los diversos actores clave involucrados en la implementación del Proyecto.
- d) La **metodología utilizada** para la formulación del PNILPcD de donde se deriva el Proyecto, permite aprovechar iniciativas en marcha y los recursos humanos, financieros y materiales existentes tanto en las instituciones públicas como en el sector privado.

Sin embargo, también se detectaron algunas debilidades en el diseño relacionadas con:

- a) La **insuficiencia de medios para lograr algunos de los fines**, lo que podría dificultar el logro de algunos de los objetivos y la sostenibilidad de los resultados. Por ejemplo, el Proyecto carece de estrategias y acciones orientadas a mejorar la **participación de las personas con discapacidad** y a **fortalecer a sus organizaciones**. Además, las acciones de **información, sensibilización y toma de conciencia** a las familias de las personas con discapacidad y a la sociedad en su conjunto son escasas o inexistentes.
- b) Debido a que la metodología utilizada para la formulación del Plan, corre el peligro de **reforzar y reproducir programas y servicios que operan bajo modelos incompatibles con el enfoque de derechos humanos**. En este sentido, el uso de indicadores predominantemente cuantitativos orienta a los ejecutores a alcanzar una cifra, sin que

existan indicadores que den cuenta de la calidad de la intervención y de su contribución en términos de avanzar hacia la adopción de un modelo social de discapacidad. Se podrían estar logrando las metas numéricas, pero con efectos contraproducentes o poco sostenibles.

- c) La **no incorporación de la perspectiva de género y diversidad** en el diseño de los resultados, actividades e indicadores invisibiliza la forma en que los factores del entorno afectan el acceso de hombres y mujeres al trabajo y al empleo. También otras condiciones como el origen étnico, la nacionalidad y el nivel socioeconómico pueden tener efectos sobre la inserción laboral, por lo que es necesario visibilizarlo e incorporarlo al diseño de la intervención.

2.5.3. Efectividad del Proyecto (logros)

Para la valoración de la efectividad del Proyecto se analizó el nivel de avance en el cumplimiento de los objetivos y los resultados; los principales logros, contribuciones y beneficios de la iniciativa de acuerdo con las percepciones de los actores involucrados; así como los aportes del Proyecto a las políticas, programas y proyectos nacionales y locales en materia de inserción laboral de personas con discapacidad. También se analizan las contribuciones del Proyecto a cambiar la situación o necesidades iniciales del Proyecto, así como situaciones no previstas, positivas o negativas, generadas a partir de sus acciones.

A continuación se analizan los avances y logros obtenidos en cada uno de los componentes a la luz de los objetivos y resultados establecidos en el diseño de Proyecto.

2.5.3.1. Formación

Objetivo: Incrementar el perfil de empleabilidad de la población con discapacidad mediante el mejoramiento del acceso a la formación técnica, programas de orientación laboral y fortalecimiento de capacidades de los profesores.

Resultado esperado: 2.300 personas con discapacidad mejoran su perfil de empleabilidad.

Para lograr este objetivo y resultado, el Proyecto se propuso las acciones que se describen a continuación, donde también se indican los logros y el porcentaje de avance alcanzado.

Acción	Logros	% Logro
1.1. Capacitar a 160 docentes que trabajan con personas con discapacidad, específicamente en dos temas: Alfabetización y	- A julio de 2014 se habían capacitado 120 docentes del MEP por medio de talleres de 40 horas de duración⁴². - Los docentes encuestados para la evaluación⁴³ valoraron positivamente los	75%

⁴² Ver PNUD/OIT. CR Semi Annual Report 2014, Progress Output 1.1. Julio 2014.

⁴³ Se realizó una consulta escrita a 9 de III y IV Ciclo Diversificado y Vocacional del MEP, donde se les preguntó sobre sus opiniones y percepciones sobre la pertinencia, relevancia, utilidad, actualidad y profundidad de los talleres; sobre aspectos logísticos, metodológicos y de contenido de las actividades; así como sus recomendaciones y sugerencias para

Acción	Logros	% Logro
Modelo social y habilidades blandas para la empleabilidad.	talleres de capacitación en cuanto a la pertinencia, relevancia y utilidad de los contenidos, así como la metodología y la facilitación de los talleres. Señalaron como sugerencias mejorar la información previa al taller; profundizar más en algunos temas, como el de habilidades blandas; y dar seguimiento y acompañamiento a los procesos de aplicación de los aprendizajes con los estudiantes, así como en la implementación de estrategias institucionales con los actores clave del entorno laboral para hacer efectiva la inserción de los estudiantes. - La huelga de docentes realizada en mayo de 2014, y que tuvo una duración de 21 días, provocó cancelación de los talleres de capacitación programados por el MEP, lo que generó atrasos en el cumplimiento de la meta.	
1.2. Establecer un protocolo de coordinación entre el MTSS y el MEP para atender las necesidades de educación básica de las personas con discapacidad que buscan empleo.	- Se elaboró el Protocolo de Coordinación Interinstitucional (MTSS, INA, MEP) para la Formación e Inserción Laboral de la Población con Discapacidad en Costa Rica. Si bien el documento se finalizó en setiembre de 2013 y se presentó en abril de 2014, la firma de la Declaración de Compromiso por parte de los jefes de las instituciones y su oficialización no se dio sino hasta noviembre de 2014. - Este proceso de adopción ha implicado atrasos en la divulgación del protocolo entre los funcionarios responsables de su implementación.	100%
1.3. Implementar una campaña de difusión de los servicios educativos ofrecidos por el INA, MEP, CENAREC, Organizaciones de personas con discapacidad e IMAS.	- El Protocolo de Coordinación Interinstitucional mencionado anteriormente cuenta con un inventario de la oferta educativa existente, sin embargo, el proceso de divulgación y difusión se atrasó, por lo que se realizará en el año 2015.	0%
1.4. Lograr la participación de 100 personas con discapacidad en cursos de	- Se capacitaron 187 estudiantes por medio de los cursos de habilidades blandas y orientación laboral apoyados por la	187%

actividades futuras. La encuesta se aplicó por correo electrónico entre el 28 de noviembre y el 12 de diciembre de 2014, con el apoyo de Patricia Ramírez, del MEP.

Acción	Logros	% Logro
formación técnica o de orientación laboral.	Cooperación Alemana (GIZ), FUNDAUNA, CPJ y MTSS; así como en los cursos de formación técnica en áreas como operación de equipo de cómputo, inglés y planificación de empresas y emprendedurismo para jóvenes, dentro del Programa Empléate⁴⁴. - Algunas de las personas con discapacidad entrevistadas en el proceso de evaluación mencionaron la pertinencia y utilidad del curso de habilidades blandas y orientación laboral, así como los de competencias técnicas para lograr obtener un trabajo en el marco del Programa Empléate Inclusivo⁴⁵.	

Los resultados del Proyecto en términos de los indicadores definidos son los siguientes: Al 12 de diciembre de 2014, de las **2.300** personas con discapacidad cuyo perfil de empleabilidad mejoraría por medio de las acciones de capacitación técnica y laboral, se logró atender a **1.179** personas, lo cual representa un **51%** de la meta establecida por el Proyecto. De estas 1.179 personas, 681 fueron capacitadas por docentes del MEP (acción 1.1.); 351 se graduaron de programas de capacitación del INA o del Programa Empléate del MTSS; y 147 matriculados en opciones de formación y desarrollo de competencias en el marco del Protocolo de Coordinación Interinstitucional, con apoyo del INA o del MTSS⁴⁶.

Es importante analizar la contribución de estos resultados a la eliminación de los cuellos de botella prioritarios identificados para este eje en el PNILPcD, los cuales consistían en: la limitada oferta educativa para propiciar la empleabilidad de las personas con discapacidad; la insuficiente formación de los docentes para propiciar la adecuada preparación de los estudiantes con discapacidad; la escasa divulgación de los servicios de apoyo educativo y formativo; y la poca coordinación entre programas de formación, necesidades de mercado y facilitación laboral⁴⁷.

El proceso de mejoramiento del perfil de empleabilidad es una labor muy compleja, si se entiende en términos del desarrollo de *“las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o al cambiar de empleo y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo”*.⁴⁸ Este concepto acuñado por la OIT implica que la persona debe desarrollar un conjunto de capacidades y habilidades que le permitan conseguir un empleo, mantenerlo o encontrar uno

⁴⁴ Ver PNUD/OIT. CR Semi Annual Report 2014, Progress Output 1.4. Julio 2014.

⁴⁵ Se entrevistaron en forma individual 5 trabajadores con discapacidad y se realizó un grupo focal con 8 PcD en busca de empleo, 7 de los cuales participan en el Programa Empléate Inclusivo.

⁴⁶ Datos proporcionados por la Coordinadora del Proyecto PNILPcD, Madai Linkimer, y validados durante el Taller de Presentación de Resultados Preliminares de la Evaluación del Proyecto PNILPcD, realizado el 12 de diciembre de 2014.

⁴⁷ MTSS, PNILPcD, op. cit., 2012, pág. 154.

⁴⁸ OIT. R195 Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente, 17 de junio de 2004. En:

http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R195

nuevo, entre las cuales se incluye el aprendizaje continuo y la adaptación a las exigencias del entorno laboral.

En este sentido, la formación para la empleabilidad requiere que el sistema educativo y de formación profesional cuente con: a) metodologías efectivas de prospección del mercado laboral a fin de adaptar la oferta educativa a las necesidades y requerimientos del mercado laboral; b) capacidad para diseñar e implementar opciones de formación con la oportunidad y la agilidad que exige el mercado, principalmente por el impacto que tienen las innovaciones tecnológicas en los perfiles ocupacionales; c) el conocimiento y capacidad de los docentes y gestores de empleo para realizar una orientación vocacional acorde con el contexto y las oportunidades que ofrece el mercado laboral.

Los resultados del Proyecto apuntan a mejorar las capacidades de los docentes para realizar la labor de orientación laboral y para coordinar interinstitucionalmente las necesidades de formación de la población con discapacidad que atienden. Sin embargo, estos esfuerzos no son suficientes ni efectivos si no están acompañados de acciones para ampliar y adaptar la oferta educativa y formativa a las necesidades de la población con discapacidad.

Por ejemplo, tanto los funcionarios de las instituciones como los beneficiarios finales señalan como un problema la rigidez de la programación de la oferta del INA, por lo que no siempre es posible acceder a los cursos que se requieren para mejorar competencias técnicas. En el caso del Programa Empléate Inclusivo, en múltiples ocasiones se ha recurrido a proveedores privados de servicios de formación para satisfacer las necesidades de su población. En este caso, la estrategia es más ágil y efectiva a corto plazo, pero puede implicar mayores costos para el Estado y no contribuye a eliminar las barreras de accesibilidad que existen en los servicios del INA.

La falta de estudios de prospección del mercado laboral hace imposible predecir las posibilidades reales de inserción laboral, pues en estos momentos no se puede determinar si la formación que recibe la población beneficiaria del Proyecto es acorde con la demanda actual o futura del mercado laboral. En la práctica, las empresas que han contratado personas con discapacidad en el marco del PNILPCD, han reclutado al personal y luego le brindan la capacitación para el puesto específico. Si bien es cierto, esta es una práctica común en muchas empresas, revela la falta de congruencia y coordinación entre la oferta formativa y las necesidades de los empleadores en términos de competencias y cualificaciones de las y los trabajadores.

Finalmente, un aspecto que no se logró verificar en la evaluación, pero que requerirá mayor análisis en el futuro se refiere a los criterios que utilizan los docentes y los gestores de empleo para la orientación vocacional y laboral. No solo el desconocimiento sobre las tendencias y demandas del mercado laboral pueden afectar la calidad de dicha orientación, sino también los prejuicios y estereotipos (por ejemplo, de género o discapacidad) asociados a determinadas ocupaciones.

2.5.3.2. Empresas Inclusivas

Objetivo: Incrementar la demanda de trabajadores con discapacidad mediante la sensibilización y los incentivos, así como del involucramiento de más empleadores en iniciativas de empresas inclusivas.

Resultado esperado: 60 empleadores forman parte de iniciativas de empresas inclusivas que facilitan la contratación de personas con discapacidad.

Acción	Logros	% Logro
2.1. Realizar actividades de fortalecimiento de capacidades e intercambio de experiencias fuera del GAM.	- La AED realizó alrededor de 20 actividades de capacitación e intercambio de experiencias, en los cuales participaron 268 representantes de empleadores (219 empresas ubicadas dentro de la GAM y 49 fuera de la GAM)⁴⁹. - La organización ejecutora señala múltiples dificultades para lograr la participación de empresas de regiones fuera del GAM, tales como el predominio de empresas pequeñas y familiares sin posibilidad de contratación; procesos de contratación centralizados en San José por parte de empresas grandes; falta de incentivos para la contratación de personas con discapacidad; falta de presencia de servicios de empleo del MTSS; y la poca efectividad de la plataforma www.buscoempleocr.com en los procesos de intermediación de empleo a nivel local.	NA
2.2. Sensibilizar a 130 empleadores mediante una campaña para promover la contratación de personas con discapacidad.	- El 3 de diciembre de 2013 se lanzó la campaña para promover la contratación de personas con discapacidad. Dicha campaña incluyó el desarrollo del sitio web: www.aedcr.com/redempresasinclusivas/, el documental “Costa Rica Incluye: Buenas prácticas de Inclusión de Personas con Discapacidad⁵⁰”, además de diversos materiales impresos.⁵¹	ND
2.3. Desarrollar y diseminar una caja de herramientas para facilitar los procesos de contratación y gerencia de trabajadores con discapacidad.	- Existe un borrador de la Caja de Herramientas para Empresas Inclusivas, pero aún está pendiente su validación, publicación y diseminación. - Pese a que se el proceso de elaboración inició en 2013, debido a dificultades con la consultora contratada, se tuvo que cancelar la contratación y buscar a otra persona que finalizara el proceso.	50%

⁴⁹ Ver PNUD/OIT. Informes de Avances I Trimestre 2013, II Trimestre 2013, III Trimestre 2013, I Semestre 2014. Output 2.1. Con la información disponible no fue posible determinar el número de empresas participantes, ya que algunas han participado en varios talleres.

⁵⁰ Disponible en la siguiente dirección: <http://youtu.be/9qcCSMuHhH0>

⁵¹ Ver PNUD/OIT. CR IV Quarterly Report 2013. Output 2.1., Diciembre 2013.

Acción	Logros	% Logro
	- Las fases pendientes se implementarán en el primer semestre de 2015.	
2.4. Implementar un premio para empresas inclusivas.	- Se han realizado dos ediciones del Premio Costa Rica Incluye, el cual tiene el objetivo de <i>“reconocer las iniciativas, programas y acciones del sector empleador público y privado en el país, tendientes a la generación de operaciones que potencien la exitosa inclusión de personas con discapacidad para convertirse en espacios inclusivos, como una estrategia de sostenibilidad empresarial y nacional.”</i>⁵² Dicho reconocimiento contempla 6 categorías: Contratación, accesibilidad y espacio físico, servicio al cliente, productos y servicios, comunidad, medios digitales. - En la primera edición en 2013 participaron 11 empresas, mientras que en la segunda en 2014 lo hicieron 16 empresas.	100%
2.5. Crear una red de empresas inclusivas con empleadores que participan en el Programa Empléate.	- El Programa Empléate Inclusivo, modalidad enfocada en personas con discapacidad, con apoyo de AED y de la Cooperación Alemana (GIZ), ha realizado acciones de promoción de la contratación de personas con discapacidad entre las empresas, logrando consolidar una base de datos de 22 empresas con puestos disponibles para ser ocupados por personas con discapacidad ⁵³ . Las empresas pertenecen a todos los sectores y los puestos disponibles son muy diversos, lo cual aumenta las posibilidades de inserción laboral de personas con discapacidad.	100%

Al 12 de diciembre de 2014, un total de **58** empleadores forman parte de la **Red de Empresas Inclusivas** promovidas por la alianza público – privada promovida por el MTSS, CNREE, AED, PNUD y OIT. De estas empresas, **53** están ubicadas en el GAM, mientras que **5** fuera de ella, para un nivel de logro del **97%** respecto a la meta trazada⁵⁴.

⁵² Ver Reglamento de participación para el reconocimiento Costa Rica Incluye. Disponible en: <http://www.aedcr.com/Documentos/REI/CostaRicaIncluye/2014/Reglamento%20-%20CRI%202014.pdf>

⁵³ Ver MTSS/GIZ. Empresas realizando procesos de inclusión de PcD, Noviembre 2014.

⁵⁴ Datos proporcionados por la Coordinadora del Proyecto PNILPcD, Madai Linkimer, y validados durante el Taller de Presentación de Resultados Preliminares de la Evaluación del Proyecto PNILPcD, realizado el 12 de diciembre de 2014.

En cuanto al número de empresas que toman parte en el reconocimiento anual **Costa Rica Incluye**, la promoción y difusión de la iniciativa ha logrado incrementar la participación, pasando de **11** empresas en la primera edición (2013) a **16** en la segunda edición (2014)⁵⁵.

Es importante señalar que la participación en estas iniciativas ha tenido resultados concretos a nivel de inserción laboral de personas con discapacidad. Para la edición Costa Rica Incluye 2014, bajo la categoría de **Contratación Inclusiva**, las empresas premiadas habían contratado un total de **104 personas con discapacidad**⁵⁶.

Además, los esfuerzos de promoción de la contratación de personas con discapacidad en el marco del **Programa Empléate**, visitó **54 empresas** entre abril 2013 y octubre 2014, obteniendo como resultado la **referencia de 292 personas con discapacidad**, de las cuales **121 fueron contratadas**⁵⁷.

El PNILPcD, respecto al eje “Aumento de la demanda: Empleadores Inclusivos”, estableció como los cuellos de botella prioritarios para lograr una mayor disponibilidad de puestos de trabajo para personas con discapacidad, las siguientes situaciones: a) la insuficiente concientización de los empleadores en relación con la contratación de esta población; b) la limitada disponibilidad de asesoría técnica, espacios de intercambio y herramientas para apoyar la contratación y gestión de personas con discapacidad; c) la falta de incentivos para las empresas; y d) la falta de coordinación entre los programas de formación, las necesidades del mercado laboral y la facilitación laboral.

El enfoque de inclusión *“no consiste sencillamente en colocar a las personas con discapacidad en el mismo espacio que a las personas sin discapacidad (...)”. Consiste en transformar a la sociedad en general y adaptarla para que las personas con discapacidad puedan participar en ella en igualdad de condiciones que las demás*⁵⁸. Es por esta razón que el tema de Empresas Inclusivas requiere de una análisis a mayor profundidad para valorar en qué medida contribuye a realizar esta visión de inclusión.

De acuerdo con la AED, la Red de Empresas Inclusivas es una mesa de trabajo que facilita el intercambio de conocimientos y experiencias en materia de políticas y metodologías de selección, contratación y gestión de recursos humanos, así como *“el diálogo y coordinación con instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil”*, a fin de *“multiplicar el impacto en la creación de oportunidades de empleo para las personas con discapacidad”*⁵⁹.

La AED propicia el enfoque de derechos humanos de la discapacidad en las acciones que desarrolla, sin embargo, son las mismas empresas las responsables de implementar las políticas y metodologías de acuerdo con su nivel de comprensión y con sus posibilidades técnicas, materiales y financieras. En este sentido, las empresas consideran que la Red les ha permitido obtener ideas y motivarse para implementar acciones de inclusión en sus políticas y procedimientos de contratación. Sin embargo, afirman que el mayor aprendizaje lo han obtenido del propio proceso de integración de personal con discapacidad a la empresa.

⁵⁵ Datos proporcionados por Gabriela Echandi, funcionaria de AED, y validados durante el Taller de Presentación de Resultados Preliminares de la Evaluación del Proyecto PNILPcD, realizado el 12 de diciembre de 2014, en el Auditorio de la OIT.

⁵⁶ Dato proporcionado por Alexandra Kissling, Vicepresidenta de la Junta Directiva de AED, durante la presentación del Reconocimiento Costa Rica Incluye 2014, realizado el 3 de diciembre de 2014, en el Auditorio de la Casa Presidencial.

⁵⁷ Ver MTSS/Programa Empléate. Informe General. Modalidad Empléate Inclusivo. Abril 2013 – Octubre 2014.

⁵⁸ Naciones Unidas, op. cit., 2014, pág. 43

⁵⁹ AED. Red de Empresas Inclusivas. En: http://www.aedcr.com/Documentos/Ficha_REI.pdf

Tanto los empleadores como los trabajadores, consideran que la experiencia de inserción laboral les ha demostrado que *“es más fácil de lo que pensaban”*, ya que los ajustes al puesto y al lugar de trabajo, así como a los procesos de gestión son mínimos. Además, a las primeras les ha permitido visualizar nuevas áreas donde pueden aplicar el enfoque de inclusión, tales como la accesibilidad de la infraestructura; el diseño de nuevos productos y servicios de cara a los clientes; acciones de sensibilización y capacitación al personal sobre la discapacidad (por ejemplo, cursos de LESCO); entre otros. El reconocimiento “Costa Rica Incluye” ha resultado un interesante incentivo para que las empresas promuevan y desarrollen nuevas y mejores iniciativas de inclusión.

La alianza público – privada entre el Programa Empléate y la Red de Empresas Inclusivas ha sido efectiva en términos de propiciar el encuentro entre la demanda y la oferta laboral, lograr la efectiva colocación de personas con discapacidad. Esta alianza se ha potenciado aún más con el apoyo de la Cooperación Alemana – GIZ. Sin embargo, por las características de la población a la que va dirigida el Programa Empléate (jóvenes que no estudian ni trabajan en condición de pobreza), la mayoría de la colocación ha sido en puestos de baja calificación.

Dos aspectos que limitan las contribuciones de este componente a la transformación de la situación de inserción laboral de la población con discapacidad son las percepciones que tienen algunos actores respecto al enfoque de responsabilidad social empresarial y al modelo de membresía de la Red de Empresas Inclusivas.

En la mayoría de las empresas entrevistadas, la contratación de personas con discapacidad forma parte de los programas de responsabilidad social empresarial, lo que implica que las vacantes corresponden a proyectos especiales o se financian con presupuesto de recursos humanos y no necesariamente del departamento o unidad donde va a laborar la persona.

De acuerdo con los representantes de dichas empresas, ha sido más efectivo introducir en la agenda empresarial el tema de la contratación de población con discapacidad desde el enfoque de responsabilidad social, con proyectos o iniciativas concretas y de pequeño alcance, que tratar de incidir en los procesos generales de reclutamiento y selección de personal, ya que ahí han encontrado más resistencias por parte de los jefes y supervisores.

Si bien el modelo de empresas inclusivas que propone la AED comprende políticas generales y de recursos humanos con enfoque de derechos y diversidad, en la práctica, si los programas especiales dirigidos a contratar personas con discapacidad se institucionalizan, constituyen el principal obstáculo para operacionalizar el enfoque de inclusión social en la política general de recursos humanos. Además, con estos programas especiales se corre el riesgo de que los puestos disponibles sean de baja calificación o poco estratégicos, limitando así el acceso a otras posiciones dentro de la organización.

Finalmente, el modelo de membresía de la Red de Empresas Inclusivas, sujeto a afiliarse a la AED y a pagar una cuota periódica⁶⁰, limita la participación de pequeñas y medianas empresas con recursos presupuestarios escasos.

⁶⁰ Las cuotas anuales van de US\$2.000 a US\$15.000. Ver: http://www.aedcr.com/membresia_categorias.php?id=12

2.5.3.3. Intermediación para la inclusión laboral

Objetivo: Fortalecer los servicios de intermediación de empleo de personas con discapacidad por medio del desarrollo de una red de proveedores de dichos servicios y la creación y difusión de una caja de herramientas para estos propósitos.

Resultado esperado: 300 personas con discapacidad encuentran trabajo con apoyo de los servicios de intermediación de empleo.

Acción	Logros	% Logro
3.1. Desarrollo de una red de inserción laboral	- 142 instituciones están afiliadas al SIOIE, de las cuales 25 están activas. Dicha red comparte una metodología de intermediación laboral, así como una plataforma en Internet para promover el encuentro entre la demanda y la oferta laboral. - A nivel municipal, se promovió la conformación y consolidación de 5 redes locales de intermediación de empleo, en los cantones de Alajuela, Belén, Heredia, Pococí y Santa Ana⁶¹. - Más adelante se presenta una valoración de los modelos de intermediación laboral que operan bajo el SIOIE, incluyendo su base de datos www.buscoempleocr.com.	100%
3.2. Elaborar y hacer accesible a la red una caja de herramientas para facilitar la intermediación laboral de personas con discapacidad.	- A partir de los procesos de capacitación y asistencia técnica desarrollados por la Universidad Nacional (UNA) con las redes municipales, se elaboró una “guía con información básica que permita orientar a aquellas personas que de manera formal o informal brindan servicios de intermediación de empleo a personas con discapacidad en el país”⁶². La guía está conformada por 5 módulos: Definición de Red; Conceptos básicos sobre discapacidad; Formación para el empleo y discapacidad; Empleo y discapacidad; Legislación, empleo y	50%

⁶¹ El Proyecto “UNA oportunidad de empleo para personas con discapacidad”, con apoyo del Proyecto PNILPcD, desarrolló un proceso de capacitación y asistencia técnica a estos municipios con el fin de conformar las redes interinstitucionales. Los resultados de dichos procesos fueron compartidos por los representantes de cada Municipalidad en la “Presentación de las Redes Locales de Intermediación Laboral de Personas con Discapacidad y de la Caja de Herramientas para Intermediadores Laborales”, el 17 de diciembre de 2014, en el Auditorio de CENAREC, San José, Costa Rica.

⁶² Ver documento “Redes Locales para la Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad. Caja de Herramientas”, presentado por Bárbara Holts, de la Universidad Nacional, el 17 de diciembre de 2014, en el Auditorio de CENAREC, San José.

Acción	Logros	% Logro
	discapacidad. La primera versión del documento fue presentada el 17 de diciembre de 2014. - La publicación de la guía está pendiente para 2015, y el proceso de difusión así como el seguimiento a las redes existentes será apoyado por el Proyecto “UNA oportunidad de empleo para las personas con discapacidad”, que desarrolla la UNA.	
3.3. Lograr la participación activa de los servicios de intermediación laboral de personas con discapacidad en el Programa Empléate.	- Los procesos de capacitación e inserción laboral en el marco del Programa Empléate Inclusivo dirigido a personas con discapacidad, iniciados en abril de 2013, han sido desarrollados principalmente por la Dirección Nacional de Empleo del MTSS, desde la Sede Central, con apoyo del apoyo de la Agencia de Cooperación Alemana / GIZ.⁶³ La participación de las oficinas de empleo de las municipalidades, así como de otros servicios de intermediación de empleo ha sido poco activa. - Algunas de las municipalidades han realizado labores de identificación y registro de personas con discapacidad en busca de empleo, valoraciones de personas con discapacidad aplicando el método ESTRELLA diagnósticos, listados de empresas, referencias de personas con discapacidad al MTSS para el Programa Empléate Inclusivo, e incluso, inserción laboral de personas con discapacidad, sin embargo, la capacitación sobre el Programa Empléate Inclusivo no tuvo lugar sino hasta finales de noviembre de 2014. - Entre abril 2013 y octubre 2014, Empléate Inclusivo registró y capacitó a 263 personas con discapacidad, de las cuales 121 obtuvieron un empleo.	ND
3.4. Establecer servicios de certificación de competencias de personas con discapacidad.	- El MTSS desarrolló un módulo básico de intermediación laboral de personas con discapacidad para gestores de empleo, que incluye conceptos básicos sobre discapacidad, empleo y legislación; una guía de entrevista para empresas; y una guía y	ND

⁶³ El Proyecto “Empléate Inclusivo: Promoviendo oportunidades de empleabilidad y empleo inclusivo para jóvenes con discapacidad” financiado por la Agencia de Cooperación Alemana / GIZ cubre el período octubre 2013 – octubre 2015.

Acción	Logros	% Logro
	lineamientos generales para la entrevista de personas con discapacidad en el proceso de gestión laboral⁶⁴. - Por medio de dos consultorías externas, brindó asistencia técnica y apoyo a los gestores de empleo, a empresas y centros de formación que participan en el Programa Empléate Inclusivo. Dicho apoyo comprendió evaluaciones del perfil ocupacional de postulantes al programa, valoraciones de puestos en las empresas, desarrollo de herramientas para realizar entrevistas y evaluaciones, entre otros aspectos. -	

Al 12 de diciembre de 2014, la cantidad de instituciones afiliadas al Sistema Nacional de Intermediación, Orientación e Información de Empleo (**SIOIE**) era de **142 entidades**, de las cuales, **solamente 25 están activas (17,6%)**⁶⁵.

Por medio de los servicios de intermediación de empleo del SIOIE, **342 personas con discapacidad** fueron referidas a empresas para su contratación, lográndose la contratación de **174 personas con discapacidad**, lo que representa un **58%** de la meta establecida para el Proyecto (300)⁶⁶.

El PNILPcD definió como cuellos de botella prioritarios en materia la intermediación laboral los siguientes: a) el desaprovechamiento de las sinergias entre los servicios de intermediación de empleo; b) la escasez y la baja calidad de servicios de intermediación laboral; c) la escasez de personas con capacidad para realizar facilitación laboral de personas con discapacidad; d) la escasez de servicios de certificación de competencias de personas con discapacidad; y la poca coordinación entre programas de formación, necesidades del mercado laboral y facilitación laboral⁶⁷.

La falta de sinergia entre los servicios de intermediación laboral se debe a la incapacidad del Consejo Nacional de Intermediación de Empleo de cumplir con sus funciones, entre las cuales se encuentran *“armonizar y coordinar los servicios de intermediación de empleo con los cambios en el mercado laboral”*; y *“articular los programas de formación y empleo con los sistemas formales y no formales, así como las políticas públicas de educación destinadas a reforzar las competencias laborales”*⁶⁸.

⁶⁴ Ver MTSS/GIZ. Informe Intermedio. Consultoría. Capacitación de Municipalidades y Centros de Formación para la Inserción Laboral de Jóvenes con Discapacidad. Elaborado por Ana Catalina Fábrega, noviembre 2014.

⁶⁵ Ver PNUD/OIT. CR Semi Annual Report 2014, Progress Output 3.1. Julio 2014.

⁶⁶ Datos proporcionados por la Coordinadora del Proyecto PNILPcD, Madai Linkimer, y validados durante el Taller de Presentación de Resultados Preliminares de la Evaluación del Proyecto PNILPcD, realizado el 12 de diciembre de 2014.

⁶⁷ MTSS, PNILPcD, op. cit., 2012, pág. 156.

⁶⁸ Decreto No. 34936-MTSS, publicado en La Gaceta No. 244, del 17 de diciembre de 2008.

Tanto la baja participación de las entidades que forman parte del SIOIE (solo el 17,6% se registran como activas) como la coexistencia de modelos diferentes de prestación de servicios laborales, son debilidades que aunque escapan del alcance del Proyecto evaluado, afectan la consecución de sus objetivos.

En la ejecución del PNILPcD se pudieron identificar al menos 5 modelos diferentes de intermediación de empleo para personas con discapacidad, operados por diferentes instituciones o programas. Las metodologías de trabajo de estos modelos han generado diferentes resultados, por lo que es importante analizar las ventajas y limitaciones que cada uno ofrece, así como las circunstancias y condiciones en que es más efectiva su aplicación.

Metodologías y resultados de los modelos de intermediación de empleo para población con discapacidad

Institución / Programa	Metodología	Resultados
1. SIOIE (INA, MEP, MTSS)	- El modelo general implica 3 fases: 1) Gestión de la oferta (identificación de oferta y consolidación de base de datos unificada, seguimiento de la oferta); 2) Mejora de la empleabilidad (orientación laboral, plan de acción) y 3) Gestión de la demanda (análisis de demanda, selección y evaluación de personal, reclutamiento). Tanto la oferta como la demanda deben registrarse en la plataforma web: www.buscoempleocr.com.⁶⁹ - No existen lineamientos explícitos para brindar una atención diferenciada a las personas con discapacidad. Si la persona (con o sin discapacidad) no sabe o no puede utilizar internet, el gestor de empleo debe ingresar la información y dar seguimiento a las solicitudes de las empresas. - La plataforma implementó en febrero de 2013 una pregunta para empleadores donde se solicita indicar si está dispuesto o no a contratar personas con discapacidad. De las 3.545 empresas registradas entre febrero 2013 y noviembre 2014, solamente el 7% (253) respondió que Sí, el 6% (225) respondió que No, y el restante 87% no respondió⁷⁰. Los gestores de empleo solo promueven la inserción laboral entre el 7% con disposición, reduciendo considerablemente el universo posible de empresas donde se puede insertar laboralmente a la personas con discapacidad. Ante esta pregunta, pareciera que hacer distinciones, exclusiones o restricciones por la condición de discapacidad para el acceso a un empleo es una disposición de carácter voluntaria, cuando en realidad se configura un acto de discriminación. La discriminación no solo se produce por parte de la empresa, sino también por los gestores de empleo que excluyen y restringen las posibilidades de colocación de	- No cuenta con mecanismos para dar seguimiento al proceso de contratación, es decir, no se puede saber cuántas personas fueron contratadas por medio de estos servicios.

⁶⁹ Ver MTSS. PNILPcD, Setiembre 2012, pág. 63 a 64. Además, hay una descripción del servicio en: http://www.buscoempleocr.com/empleos/about/que_es_SIOIE.aspx

⁷⁰ Dato proporcionado por Laura Chacón, del la Unidad de Proceso Intermediación de Empleo del INA, el día 15 de diciembre de 2014, a partir de la base de datos de www.buscoempleocr.com.

Institución / Programa	Metodología	Resultados
	las personas con discapacidad. Estos actos pueden resultar inconstitucionales en tanto contravienen el artículo 33⁷¹ de la Constitución Política, así como disposiciones de tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Costa Rica, incluyendo la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (art. 2) y el Convenio No. 111 de la OIT sobre la discriminación en el empleo y la ocupación⁷².	
2. Redes Locales /Oficinas Municipales de Empleo	- Las municipalidades que han suscrito convenios de cooperación con el MTSS para prestar servicios de orientación e intermediación laboral a nivel cantonal bajo el modelo del SIOIE. Sin embargo, estas oficinas de empleo han implementado variantes al modelo para atender a las personas con discapacidad. Cuentan con un registro o base de datos paralelo que administran a nivel local y articulan sus acciones mediante una red interinstitucional de carácter municipal⁷³.	- Entre 2013 y 2014, la Municipalidad de Alajuela ubicó laboralmente a 5 personas con discapacidad, mientras que la de Belén a 4 personas. - Las municipalidades de Heredia, Pococí y Santa Ana no proporcionaron datos al respecto.
3. Empléate Inclusivo	- Es una modalidad especial del Programa Empléate, dirigido a personas con discapacidad de 17 a 35 años. Incluye 4 fases: 1) Evaluación y diagnóstico de la personas con discapacidad; 2) Orientación vocacional para elaborar un plan de desarrollo personal; 3) Capacitación o formación (con /sin pasantía) acompañado de un subsidio temporal; y 4) Referencia a empresas para su posible contratación⁷⁴. - El Programa tiene un componente de alianzas con empresas privadas que conforman Red de Empresas Inclusivas, y que ponen a disposición puestos de trabajo para personas con discapacidad.	- Entre abril 2013 y octubre 2014, se registraron 263 personas con discapacidad en el Programa, de las cuales el 46% (121) fueron contratadas por 27 empresas.

⁷¹ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Constitución Política, 1949, Art. 3: “Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana.”

⁷² Artículo 2 Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad: Por discriminación se entiende cualquier distinción, exclusión o restricción realizada por motivos de discapacidad. Por

⁷³ Son las redes locales mencionadas en las acciones 3.1, 3.2 y 3.3 del componente 2.4.3.3 Intermediación para la Inclusión Laboral.

⁷⁴ Ver MTSS. Presentación “¿Qué es Empléate Inclusivo?”. Además, se hace una breve descripción del servicio en: <http://www.empleate.cr/queEsEmpleate.php>

Institución / Programa	Metodología	Resultados
4. Fundación Servio Flores Arroyo (CAIPAD)⁷⁵	- En 2011 se implementó el Programa de Inserción Laboral, el cual combina terapia ocupacional, procesos de ubicación laboral y acompañamiento durante un año a la población con discapacidad, a la familia y a la empresa contratante. - La población objetivo de la Fundación son personas con discapacidad intelectual, de ahí que el modelo implica un mayor seguimiento al proceso de inserción laboral. - Tiene capacidad para atender 70 personas con discapacidad.	- Entre 2011 y 2014 ha logrado ubicar laboralmente a 23 personas con discapacidad, de las cuales 18 permanecen trabajando.
5. Dirección General de Servicio Civil (DGSC) - Empleo público.	- A partir de la promulgación de la Ley No. 8862 que exige que un 5% de los puestos vacantes del sector público se reserven para personas con discapacidad, la DGSC aplica un modelo de reclutamiento y selección de personal que implica: 1) el reclutamiento se realiza mediante concurso público. Las personas con discapacidad que se inscriben en el concurso y realizan las pruebas que incluye un análisis de funcionalidad a cargo de la Comisión Técnica Especializada para el Trámite de Ofertas para Personas con Discapacidad; 2) si la persona cumple con los requisitos, se le incluye en un Registro de Elegibles que es paralelo al registro oficial donde constan los candidatos de acuerdo con las notas obtenidas en las pruebas; 3) la institución interesada en contratar una persona con discapacidad para una plaza vacante, envía la solicitud a la DGSC para reservar la plaza; 4) la DGSC selecciona a los candidatos para la plaza conforme al Registro de Elegibles y confecciona una terna para dicho puesto; 5) la institución contratante entrevista a los candidatos de la terna y selecciona a la persona a ser contratada. - La DGSC brinda asistencia técnica a las instituciones que la requieren para definir las adaptaciones a las vacantes reservadas para personas con discapacidad⁷⁶.	- Entre 2010 y 2014, 56 personas con discapacidad fueron contratadas por el Régimen del Servicio Civil. - Al 21 de noviembre de 2014, se registran 53 pedimentos de plazas para personas con discapacidad; y 190 clases y especialidades cuentan con registro de elegibles, mientras que 46 no cuentan con registro de elegibles⁷⁷.

⁷⁵ Programa del MEP que tiene el propósito de “ofrecer a las personas con discapacidad mayores de 18 años, una opción de dedicación personal, social, ocupacional y productiva que les permita potenciar su desarrollo integral, su autonomía personal y mejorar su calidad de vida”. Tomado de MTSS, PNILPcD, setiembre 2012, pág. 52.

⁷⁶ Información proporcionada por la Anabelle Rodríguez y María Cecilia Lindo, funcionarias de la DGSC, en entrevista del 28 de noviembre de 2014.

⁷⁷ DGSC, Área de Reclutamiento y Selección de Personal, Unidad de Reclutamiento y Postulación de Candidatos. Cuadros: Cantidad de personas contratadas a través del Régimen de Servicio Civil a partir del año 2010; Pedimentos de personal reservados en acatamiento de la Ley 8862 (al 21 de noviembre de 2014); Clases y especialidades en las que hay registro de elegibles paralelo especial (al 21 de noviembre de 2014); Clases y especialidades en las que no hay registro de elegibles paralelo especial y existen plazas reservadas en acatamiento a la Ley 8862.

Tal como se observa en el cuadro anterior, el modelo más efectivo para la inserción laboral es el **Programa Empléate Inclusivo**, con un **46% de efectividad**. Entre los factores que permiten el logro de sus resultados está la combinación de estrategias diferenciadas para identificar y evaluar a los oferentes, el subsidio para apoyar el proceso de formación y capacitación, así como el establecimiento de alianzas con empresas, que incluye la identificación de puestos específicos en las empresas destinados a ser ocupados por personas con discapacidad.

Con respecto al tipo de ocupaciones en las que se logró inserción laboral, 40 (33%) corresponden a operadores de centros de llamadas⁷⁸, 26 (21%) a puestos administrativos tales como asistentes administrativos y contables, ejecutivos de cobro y oficinistas; 24 (20%) a operadores de planta; 13 (11%) a verduleros, asistentes de bodega y misceláneos en comercio; 13 (11%) a cajeros, asistentes de cocina y pileros para restaurantes; y 5 (4%) a otras ocupaciones como asistentes de docencia y traductores⁷⁹.

Pese al nivel de efectividad mostrado por este Programa en comparación con los otros modelos, es importante señalar algunas áreas que representan riesgos y limitaciones para potenciar sus resultados, tanto de cara a la población meta como al fortalecimiento del sistema de intermediación laboral en su conjunto. Dichos aspectos son los siguientes:

- a) La escasa sinergia entre este Programa y otros servicios de educación y formación profesional. Un ejemplo claro es la dificultad de compatibilizar la oferta formativa del INA y las necesidades de formación de los beneficiarios del Programa, que se mencionó en el eje de formación.
- b) El Programa otorga un subsidio por un período máximo de 14 meses, por lo que se privilegian procesos de formación y capacitación de corta duración, asociados generalmente a puestos de baja calificación. Para desarrollar verdaderas competencias y cualificaciones laborales, es necesario impulsar procesos de educación y formación más amplios, por ejemplo, la conclusión de un programa de educación técnica profesional o de educación diversificada. Sin embargo, el marco regulatorio del FODESAF, de donde provienen los recursos financieros del Programa, no permiten subsidiar procesos de formación de más larga duración.
- c) El modelo de prestación de servicios está diseñado para atender las necesidades de una población muy específica, por lo tanto, no necesariamente puede ser replicable para otros grupos de población, por ejemplo, personas que no están en condición de pobreza o que tienen mayores grados de educación y formación, pero que igualmente encuentran limitaciones del entorno para insertarse laboralmente.
- d) La implementación del Programa se ha realizado directamente desde las oficinas centrales del MTSS, sin embargo, se proyecta descentralizar la ejecución, tal como lo se ha hecho con los otros servicios de empleo y con el Programa Empléate en su modalidad regular. Los funcionarios de las municipalidades indican que el convenio firmado con el MTSS no ha implicado una efectiva asistencia técnica ni el acompañamiento que requieren para la prestación de los servicios, por lo tanto, temen no poder entregar en forma adecuada los

⁷⁸ Estos 40 puestos corresponden a asociados de Coopesuperación, la constituye una empresa solidaria conformada por personas con discapacidad física que opera desde el año 2008.

⁷⁹ Ver MTSS/GIZ. Informe Intermedio. Consultoría. Capacitación de Municipalidades y Centros de Formación para la Inserción Laboral de Jóvenes con Discapacidad. Elaborado por Ana Catalina Fábrega, noviembre 2014.

servicios que implica este Programa. Los efectos negativos de esta descentralización tendrían un impacto mayor en las poblaciones más alejadas del Valle Central, que en general, presentan mayores obstáculos y limitaciones para acceder a los servicios públicos.

En cuanto al modelo de intermediación de empleo promovido por el SIOIE, si bien no es posible determinar su nivel de efectividad por carecer de mecanismos de seguimiento de los procesos de contratación laboral, existen algunas consideraciones que se pueden hacer en cuanto a la pertinencia de la plataforma electrónica www.buscoempleocr.com para el logro de los objetivos del PNILPcD.

Las empresas con disposición a contratar personas con discapacidad manifiestan que una de sus principales dificultades es la ubicación de posibles candidatos para llenar los puestos vacantes. La respuesta del SIOIE ante esta inquietud es remitirles a la plataforma electrónica disponible en Internet. Sin embargo, un análisis de su base de datos evidencia las limitaciones que presenta para facilitar la ubicación de posibles candidatos.

De las 1.296 personas con discapacidad registradas en la plataforma, solamente 128 (10%) se encuentran activas y 90 se ubican en el rango de edad que atiende el Proyecto (de 15 a 35 años). En la Tabla 2 se observa la ubicación geográfica de los oferentes, y si bien es cierto, coinciden en términos generales con la ubicación de las empresas registradas con disposición a contratar personas con discapacidad, el número de empresas duplica la cantidad de oferentes con discapacidad que tiene registrado el sistema.

Tabla 2. Personas con discapacidad activas registradas en el SIOIE según ubicación geográfica

Provincia	Personas con Discapacidad	
	Número	Porcentaje
Alajuela	17	13,3
Cartago	12	9,4
Guanacaste	4	3,1
Heredia	28	21,9
Limón	2	1,6
Puntarenas	1	0,8
San José	64	50,0
Total	128	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de www.buscoempleocr.com proporcionados

Tabla 3. Empresas activas en el SIOIE con disposición a contratar personas con discapacidad según ubicación geográfica

Provincia	Empresas	
	Número	Porcentaje
Alajuela	30	10,3
Cartago	20	6,9
Guanacaste	15	5,2
Heredia	39	13,4
Limón	6	2,1
Puntarenas	9	3,1
San José	171	59,0
Total	290	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de www.buscoempleocr.com

En cuanto a los perfiles ocupacionales demandados por las empresas, el 31,3% de las personas con discapacidad registradas como activas en el SIOIE tiene secundaria académica o técnica completa y el 44,5% formación universitaria. Sin embargo, los puestos más solicitados por las empresas con disposición a contratar personas con discapacidad se ubican en ocupaciones de baja o media calificación, tal como se evidencia en la Tabla 4.

Tabla 4. Ocupaciones más frecuentes solicitadas por las empresas registradas en el SIOIE con disposición a contratar PcD, al 30 de noviembre 2014

Ocupación	Número	Calificación
Técnicos en ventas	91	TCG
Técnicos y auxiliares de contabilidad y auditoría	36	TCG
Empleados de contabilidad y finanzas	31	TCG
Recepcionista Bilingüe	31	TSCG
Ayudante de cocina	31	TSC
Servicio al Cliente	29	TCG
Cajeros	29	TCG
Cocineros de Hotel	24	TC
Cocinero institucional	22	TC
Vendedores y demostradores	21	TSC
Control de abastecimiento e inventario (Asistente)	20	TSCG
Meseros	20	TSC
Mecánicos y ajustadores electricistas (Electromecánicos)	20	TC
Panaderos y pasteleros	18	TC
Conserjes	16	TNC

TNC = Trabajador No Calificado / TSC = Trabajador Semicalificado / TSCG = Trabajador Semicalificado Genérico

TC = Trabajador Calificado / TCG = Trabajador Calificado Genérico

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de www.buscoempleo.cr proporcionados por el INA, diciembre 2014.

En este sentido, se explican las razones por las cuales diferentes servicios de intermediación de empleo y las mismas empresas con programas de contratación de personas con discapacidad han recurrido a registros y bases de datos paralelas para lograr satisfacer sus necesidades de demanda de mano de obra.

En el Anexo 6.6. se incluye una caracterización más detallada de la demanda y la oferta laboral relacionada con las personas con discapacidad registradas en la plataforma www.buscoempleocr.com, elaborada a partir de la información disponible en la base de datos de dicho sistema.

En resumen, el Proyecto ha logrado la inserción laboral de una cantidad importante de personas con discapacidad a partir de los diferentes modelos de intermediación que coexisten en el país (58% de la meta).

Sin embargo, las acciones del Proyecto han tenido que lidiar con la rigidez, desarticulación y descoordinación que caracterizan al sistema nacional de intermediación de empleo, cuyas entidades, en la mayoría de los casos, no muestran capacidades, condiciones y herramientas suficientes para cumplir en forma efectiva sus funciones de cara a la inserción laboral de las personas con discapacidad.

2.5.3.4. Emprendedurismo

Objetivo: Fomentar el desarrollo de emprendimientos y actividades de autoempleo en las personas con discapacidad, mediante la asistencia técnica, el desarrollo de competencias de emprendedurismo, emprendedoras, y el acceso a créditos y donaciones.

Resultado esperado: Más de 60 personas con discapacidad inician o se involucran en actividades de autoempleo, empresas o cooperativas.

Acción	Logros	% Logro
4.1. Realización de talleres de capacitación en cultura emprendedora en los 3 centros participantes.	- En setiembre de 2013, 23 representantes de las instituciones que conforman el Comité de Emprendedurismo (HNP, FSFA, CDMC, INFOCOOP, MTSS) participaron en la capacitación de formadores de la metodología CODE (Conozca de Empresas), con el objetivo de que replicasen la capacitación con sus propias poblaciones meta.⁸⁰ - En el último trimestre de 2013 se realizó un proceso de capacitación en emprendedurismo y planes de negocio con 84 personas con discapacidad en condición de pobreza, con apoyo del Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (PRONAMYPE)⁸¹. - Los funcionarios capacitados en CODE del HNP, FSFA, CDMC y MTSS e INFOCOOP realizaron un taller de réplica de la metodología con sus propias poblaciones meta. En todos los casos se realizó una adaptación de la metodología a las características de la población⁸². - En mayo de 2014 se realizó un taller de Emprendedurismo y Discapacidad con la participación de 23 funcionarios de las entidades responsables de implementar este componente.⁸³	100%
4.2. Proporcionar asistencia técnica a los centros participantes para que inicien o consoliden	- En el HNP y la FSFA brindaron asistencia técnica a 5 personas con discapacidad mental y/o intelectual para el desarrollo de emprendimientos productivos (confección	100%

⁸⁰ Ver PNUD/OIT. CR III Quarterly Report 2013. Output 4.1, Setiembre 2013.

⁸¹ Idem.

⁸² Información proporcionada por las personas responsables de la capacitación en el HNP (Maura Briceño), FSFN (Margarita Alvarado) y CRMR (Maylid Vargas) durante la reunión periódica de la Comisión de Emprendedurismo, realizada el 25 de noviembre de 2014 en el CRMR, en Palmares, Alajuela.

⁸³ Ver PNUD/OIT. CR Semi Annual Report 2014. Output 4.1, 4.2, Diciembre 2014.

Acción	Logros	% Logro
nuevas iniciativas de negocios.	de manualidades, repostería, cuidado de mascotas, textiles y reparación de calzado). ⁸⁴ - El HNP ha brindado asistencia técnica para la conformación y desarrollo de Coopesí, una cooperativa conformada por usuarios del Hospital, y que son los responsables de operar un parqueo y una pulpería que funcionan dentro de las instituciones de dicho centro.	
4.3. Compilar y disseminar información sobre los servicios existentes en materia de apoyo al establecimiento de nuevas empresas.	- No se han realizado acciones al respecto.	0%

Al 12 de diciembre de 2014, el número de personas con discapacidad ***que iniciaron su propio negocio*** era de ***46***, lo que representa un nivel de avance del ***77%*** de la meta propuesta por el Proyecto. Además, se creó ***1 nueva cooperativa y 17 proyectos colectivos de*** personas con discapacidad recibieron asistencia técnica y financiera por parte de las instituciones vinculadas al PNILPcD.

Los cuellos de botella priorizados para este eje se refieren a las limitadas oportunidades de asesoría técnica, capacitación y financiamiento para personas con discapacidad, así como al poco conocimiento existente sobre dichas oportunidades⁸⁵.

La evaluación identificó vacíos a nivel del enfoque y conceptualización de este eje. Por un lado, algunos de los actores involucrados consideran el autoempleo y el emprendedurismo como un medio de ingreso para las personas con discapacidad, por lo tanto, el emprendimiento presupone criterios de rentabilidad financiera; mientras que otros actores lo conciben como una metodología más dentro del proceso de terapia ocupacional a fin de que las personas con discapacidad adquieran autonomía e independencia funcional. Aunque estas perspectivas no son excluyentes, sí tienen implicaciones muy distintas en las opciones de formación y asistencia técnica y financiera que se les puede brindar a las personas con discapacidad involucradas en las iniciativas productivas.

Si bien el componente se definió en el Plan como un “*proceso de exploración de experiencias piloto de autoempleo y emprendedurismo*”, los programas seleccionados (Hospital Nacional Psiquiátrico, Fundación Servicio Flores y Colegio Dr. Moreno Cañas) no contaban con personal capacitado en el tema ni con experiencias previas en la materia, por lo que representó un gran esfuerzo por parte de los involucrados. Aún así, las actividades de intercambio de experiencias y de capacitación han permitido a las instituciones y a los beneficiarios visualizar una alternativa de inserción laboral,

⁸⁴ Información proporcionada por las personas responsables de la capacitación en el HNP (Maura Briceño) y FSN (Margarita Alvarado) durante la reunión periódica de la Comisión de Emprendedurismo, realizada el 25 de noviembre de 2014 en el CRMR, en Palmares, Alajuela.

⁸⁵ MTSS, PNILPcD, op. cit., 2012, pág. 156.

que no habían contemplado antes. Sin embargo, algunas debilidades detectadas en la estrategia seleccionada para implementar este componente, son los siguientes:

- a) Se invirtió gran cantidad de tiempo en tratar de estructurar las experiencias piloto por la falta de conocimientos y herramientas disponibles en el Comité Técnico de Emprendedurismo. Además, algunas instituciones no participaron o lo hicieron en forma muy irregular, como el MTSS y el MEIC (coordinador del Comité).
- b) El proceso de formación de capacitadores de la metodología CODE de OIT no fue suficiente para preparar adecuadamente a los participantes de las instituciones responsables de replicar la metodología, máxime si se toma en consideración que la mayoría de los formadores no tenía conocimientos ni experiencia en temas de emprendedurismo, empresariedad o administración de empresas. Si bien la metodología es sencilla y está diseñada para ser usada en la educación vocacional, en instituciones de capacitación técnica y en instituciones de formación profesional lo ideal es que la persona que facilita cuente al menos con nociones básicas de contabilidad, gerencia de empresas, mercadeo, entre otros tópicos que se abordan en 9 módulos áreas de mercadeo.
- c) A través de la Comisión Técnica de Emprendedurismo se establecieron mecanismos formales de colaboración con el PRONAMYPE para acceder al financiamiento que éste programa brinda a organizaciones que apoyan iniciativas productivas. Sin embargo, en la mayoría de los casos, no se lograron establecer mecanismos formales de coordinación y articulación con entidades públicas que brindaran asistencia técnica a los proyectos piloto desarrollados. Las coordinaciones que se concretaron, por ejemplo con el INA y con la Universidad de Costa Rica, dependieron más de los contactos personales y de la disposición de los funcionarios contactados, que de mecanismos interinstitucionales formales.

2.5.3.5. Gobernanza

Objetivo: Promover la coordinación y articulación interinstitucional, de modo que genere sinergias para incrementar el empleo y las actividades de emprendedurismo entre las personas con discapacidad.

Resultado esperado: Respuesta nacional comprehensiva e integrada para incrementar la efectividad de las oportunidades de empleo y emprendedurismo de las personas con discapacidad.

Acción	Logros	% Logro
5.1. Establecer una estructura de gobernanza	- La coordinación del PNILPcD, así como del Proyecto evaluado es asumida por el MTSS, con apoyo de PNUD/OIT. - Se establecieron los 4 comités técnicos para cada uno de los componentes y las funciones de gobernanza son asumidas por la Comisión Técnica Interinstitucional de	50%

Acción	Logros	% Logro
	Empleabilidad para las Personas con Discapacidad⁸⁶, cuya coordinación ostenta el MTSS. Los comités técnicos son coordinados por diferentes instituciones, las cuales suscribieron un acuerdo con el Proyecto. - Todas las comisiones se han reunido de forma periódica, acumulando un total de 76 reuniones desde que inició el Proyecto⁸⁷. - Además, la Comisión Técnica Interinstitucional organizó dos talleres para el análisis de la aplicación de la Ley 8862 Inclusión y Protección Laboral de las Personas con Discapacidad en el Sector Público⁸⁸; y dos talleres dirigidos a organizaciones de personas con discapacidad en temas de fortalecimiento institucional, planificación estratégica e incidencia y promoción de derechos laborales⁸⁹.	
5.2. Establecer una línea de base	- El PNILPcD y el Proyecto evaluado cuentan con una línea de base, sin embargo, para algunos de los indicadores, no existen datos estadísticos o registros administrativos actualizados.	100%
5.3. Elaborar informes trimestrales de avances en la implementación del Proyecto.	- Durante el primer año 2013, cada comisión proporcionó informes trimestrales para alimentar los Informes del Proyecto, mientras que en 2014 se elaboró un informe semestral cuyos datos están actualizados hasta junio.	100%
5.4. Elaborar un informe final de lecciones aprendidas	- No se ha elaborado.	0%

Al 12 de diciembre de 2014, los comités del Proyecto habían realizado **76 reuniones** de coordinación, lo que presenta un **253%** de la meta propuesta.

⁸⁶ Creada por Directriz Presidencial No. 14, de 2006.

⁸⁷ A partir de los Informes de Avances del Proyecto y de las Minutas de reunión, se contabilizaron las siguientes reuniones de coordinación de los comités: Formación (15 reuniones), Empresas Inclusivas (15 reuniones), Intermediación para la Inclusión Laboral (14 reuniones), Emprendedurismo (19 reuniones) y Gobernanza (13 reuniones).

⁸⁸ Talleres realizados en julio de 2013 (participaron 78 representantes de 28 instituciones) y en noviembre de 2013 (participaron 60 representantes de 34 instituciones).

⁸⁹ Taller "Fortalecimiento de capacidades técnicas y administrativas de las organizaciones de y para personas con discapacidad en Costa Rica: Empleo inclusivo, 9 al 13 de diciembre de 2013 (participaron 23 PcD, incluyendo 2 padres/madres de PcD) y Taller "Mercado laboral y derechos laborales de las personas con discapacidad", 11 y 12 de agosto de 2014 (participaron 18 PcD, incluyendo 4 padres/madres de PcD).

En cuanto a la elaboración de informes de avance del Proyecto, cada Comisión presentó 5 informes (4 trimestrales en 2013 y uno semestral en 2014), para un total de **17 informes de avances**, lo que representa un **70%** de logro en la meta establecida.

Respecto al plazo de ejecución del Proyecto, previsto para **24 meses**, debido principalmente a factores externos y de contexto nacional⁹⁰, varios componentes del Proyecto sufrieron atrasos, por lo que se extenderá la ejecución hasta el 30 de junio de 2015 (**6 meses de extensión**).

El PNILPcD identificó como principales cuellos de botella en materia de gobernanza, la falta de ejecución de las decisiones tomadas en relación con la promoción de la inserción laboral de las personas con discapacidad, así como la falta de información sobre la situación de inserción laboral de dicha población⁹¹. Es por esa razón que se creó la estructura de los comités y establecieron mecanismos para el registro de información y la rendición de cuentas sobre la ejecución del Plan.

El Proyecto creó una estructura de gobernanza para el PNILPcD que cuenta con comités que se reúnen en forma periódica para coordinar actividades de carácter técnico y operativo; y el espacio que ofrece la Comisión Técnica Interinstitucional de Intermediación Laboral para las Personas con Discapacidad para la toma de decisiones políticas y estratégicas, así como para el seguimiento y la rendición de cuentas del Plan.

Esta estructura ha resultado efectiva para coordinar actividades específicas del Plan, como la organización de los programas de capacitación; la elaboración y revisión de documentos; el análisis de estrategias; entre otras, sin embargo, ha mostrado limitaciones para la toma de decisiones sobre políticas y lineamientos estratégicos de alcance nacional. Esta situación tiene su origen en las siguientes circunstancias:

- a) La irregular asistencia o la ausencia de algunos representantes en estos espacios ha tenido implicaciones serias en los procesos de toma de decisiones. Esto ha sido especialmente grave en el caso del MTSS, que ostentando la coordinación del Comité de Intermediación de Empleo, su participación en las reuniones ha sido muy inconstante. De igual manera, su asistencia y aportes a los comités de Formación y Emprendimiento ha sido muy irregulares. En el caso del MEIC, coordinador del Comité de Emprendedurismo, también ha mostrado una participación irregular y poca continuidad en el liderazgo de este espacio. Estas ausencias provocan vacíos de información e imposibilidad de comprometer a la institución en las iniciativas existentes. Por otra parte, en la Comisión Técnica Interinstitucional de Empleabilidad, la participación de las organizaciones de personas con discapacidad nombradas por decreto (FECODIS y FEREPRODIS) ha sido muy poca, pese a las reiteradas convocatorias que se les ha girado. Asimismo, en el último año, la asistencia y los aportes del representante del sector empleador (UCCAEP) en dicha Comisión han sido escasos.
- b) La falta de comunicación y coordinación entre los funcionarios que asisten a los comités técnicos y su representante en la Comisión Técnica Interinstitucional de Empleabilidad limita el seguimiento y monitoreo del Plan, ya que quienes participan en ésta última no siempre cuentan con información sobre los avances y obstáculos que se presentan en cada componente del plan. Al respecto, la Coordinadora del Proyecto, que es funcionaria de

⁹⁰ Principalmente el cambio de Gobierno y la huelga de educadores del MEP en mayo de 2014. Ver PNUD/OIT. CR Semi Annual Report 2014. Output 4.1, 4.2, Diciembre 2014.

⁹¹ MTSS, PNILPcD, 2012, pág. 156.

PNUD/OIT, es quien ha cumplido con la función de recopilar y compartir la información de avances en cada eje. Si bien esto ha sido de mucha utilidad para tener una visión global del Plan, resulta una dinámica poco sostenible en términos de institucionalizar las responsabilidades que corresponden a cada institución.

- c) Las deficiencias de los sistemas de registro y recopilación de datos estadísticos y registros administrativos en materia de discapacidad de la mayoría de las instituciones ha limitado la toma de decisiones basada en información. En este sentido, poco se ha avanzado en la normalización de las definiciones y en la adopción de metodologías comunes de registro y recolección de datos.

2.5.3.6. Valoración General

Impacto esperado: Mejorar las capacidades institucionales para facilitar la inserción laboral y la generación de actividades productivas de al menos 200 personas con discapacidad por año (400 en total).

Al 12 de diciembre de 2014, el Proyecto logró la inserción laboral de **220 personas con discapacidad** (174 ubicadas laborablemente en un empleo y 46 en actividades de autoempleo o emprendedurismo) a través de los servicios públicos de intermediación laboral, la Red de Empresas Inclusivas y la participación en actividades productivas de generación de ingreso, lo que representa un porcentaje de avance del **55%**.

En cuanto a los empleadores que participan en iniciativas de empresas inclusivas, se logró la integración de **58 compañías**, para un logro del **97%**.

Mejorar las capacidades institucionales para facilitar la inserción laboral y la generación de actividades productivas para la población con discapacidad implica, principalmente, eliminar las barreras que dificultan el acceso de dicha población a los servicios dirigidos al logro de estos objetivos. En este sentido, si bien el PNILPcD identificó y priorizó los cuellos de botella u obstáculos que limitan el acceso a los servicios, las soluciones que se propusieron, las cuales tenían un horizonte al 2015 en correspondencia con los ODM, resultan insuficientes para lograr una inserción laboral efectiva y sostenible a largo plazo, tal como se mencionó en la sección correspondiente al análisis del diseño de la intervención.

La principal contribución de este Proyecto ha sido demostrar que la inserción laboral de la población con discapacidad es posible si se articulan en forma adecuada los esfuerzos interinstitucionales y se establecen alianzas con el sector privado. El Proyecto ha ofrecido el espacio y recursos para “ensayar” modificaciones y ajustes a los modelos de prestación de servicios existentes, generándose así un valioso conjunto de herramientas, prácticas y lecciones aprendidas que permitirán en el futuro apoyar el mejoramiento de los mismos.

Entre los diferentes modelos de intermediación laboral existentes en Costa Rica, el Programa Empléate Inclusivo ha demostrado el mayor nivel de efectividad para la población meta definida por el Proyecto. Su fortaleza estriba en su capacidad para aprovechar recursos de diferentes instituciones y establecer alianzas con diversos actores, en un esfuerzo focalizado y diseñado específicamente para lograr la inserción laboral en el corto y mediano plazo. Siendo ésta su principal fortaleza, también constituye su debilidad, ya que desatiende aspectos de largo plazo

necesarios para lograr un modelo de inserción laboral sostenible e inclusivo, tales como el aprovechamiento de sinergias con otras instituciones públicas; la promoción de ocupaciones que exigen el desarrollo de competencias y cualificaciones más complejas; y la posibilidad de incidir en el SIOIE a fin de que adopte políticas, metodologías y herramientas más efectivas para los procesos de orientación e intermediación laboral.

De igual forma, la Red de Empresas Inclusivas ha constituido una importante vitrina para visibilizar los beneficios de la inserción laboral de personas con discapacidad en las empresas, así como un espacio donde los empleadores comparten y retroalimentan sus prácticas al respecto. Sin embargo, la contratación de personas con discapacidad como parte de proyectos o iniciativas especiales dentro de los programas de responsabilidad social empresarial, si se institucionalizan como tal, puede constituir una limitación para lograr un enfoque inclusivo en las políticas y prácticas de reclutamiento, contratación y gestión del recurso humano a nivel general. Además, la divulgación y el intercambio de experiencias positivas que se están logrando en el sector privado no deben restringirse solo a los miembros de la Red, ya que existen empresas que sin ser parte de esta estructura que coordina AED, implementan procesos inclusivos de inserción laboral o estarían en posibilidades de hacerlo.

2.5.4. Eficiencia en el uso de los recursos

El monto total ejecutado devengado por el Proyecto durante el período Enero 2013 – Diciembre 2014 fue de **US\$ 286.098**, que representa un **82% de ejecución presupuestaria**.

Para el primer semestre del año 2015 se ha asignado un presupuesto de **US\$60.000**, que equivale al **17%** del presupuesto total del Proyecto.

Al finalizar el proyecto, quedará un saldo remanente de **US\$3.728** (1%) que corresponde rubros presupuestarios de actividades finalizadas por el Proyecto y a variaciones en el tipo de cambio.

En la siguiente tabla se detalla el porcentaje de ejecución según la agencia ejecutora.

Tabla 4. Presupuesto y ejecución presupuestaria del Proyecto PNILPcD por agencia ejecutora. Enero 2013 - Diciembre 2014 (en dólares USA)

Agencia ejecutora	Presupuesto	Devengado		Comprometido		Monto sin ejecutar
		Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje	
OIT (1)	\$123.588	\$122.667	99%	\$122.841	99%	\$747
PNUD (2)	\$226.412	\$163.430	72%	\$163.430	72%	\$62.982
Total	\$350.000	\$286.098	82%	\$286.272	82%	\$63.728

(1) Incluye los rubros devengados y comprometidos al 31 de diciembre de 2014

(2) Incluye los rubros devengados y comprometidos al 31 de diciembre de 2014

El ritmo de ejecución del presupuesto fue más intenso en el segundo año (2014), registrándose un gasto mensual promedio de US\$13.260, frente a un promedio de US\$10.596 en primer año (2013). Para el primer semestre de 2015, la Coordinación del Proyecto deberá ejecutar un promedio de

US\$10.000 por mes, lo cual realista y factible tomando en consideración las cifras de los años anteriores.

En la siguiente tabla se indican los montos anuales ejecutados, así como el promedio mensual.

Tabla 5. Ejecución presupuestaria y promedio mensual de ejecución por año, Enero 2013 – Junio 2015 (en dólares USA)

Año	Monto de ejecución anual	Porcentaje	Promedio mensual
2013	\$127.147	36%	\$10.596
2014	\$159.125	45%	\$13.260
Total	\$286.125	82%	

- (1) El monto para el Año 2015 corresponde al presupuesto asignado y el promedio de ejecución se calcula con base en 6 meses.
 (2) La diferencia entre el monto

Las acciones pendientes de ejecución para el año 2015 están asociadas al Componente 1 de Formación, específicamente la capacitación de docentes del MEP y la difusión del Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la formación y la intermediación laboral; al Componente 2 de Empresas inclusivas, con la publicación y difusión de la Caja de herramientas de la Red de Empresas Inclusivas y la promoción de la Red en localidades fuera de la GAM; y al Componente 5 de Gobernanza, con actividades para garantizar la sostenibilidad de la coordinación interinstitucional y del seguimiento del PNILPcD.

Los factores externos e internos que explican el nivel de ejecución presupuestaria y la necesidad de una ampliación del Proyecto por un plazo de 6 meses, son los siguientes:

- El cambio de Gobierno en mayo de 2014, que implicó un compás de espera mientras se hacían los nombramientos de las nuevas autoridades y de los representantes ante las comisiones. Una de las actividades que se vio afectada fue la aprobación y oficialización del Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la Formación e Inserción Laboral de Personas con Discapacidad, el cual se finalizó en setiembre de 2013 y se presentó en abril de 2014, pero no se oficializó por parte de la nueva Administración sino hasta noviembre de 2014.
- La huelga de docentes del MEP en mayo de 2014, con una duración de 21 días, implicó el atraso en la ejecución de talleres de capacitación en Alfabetización y en Modelo social y habilidades blandas para la empleabilidad, ya que la institución dictó una directriz que prohibía la asistencia de los docentes a actividades de capacitación fuera de los centros educativos y durante el horario lectivo, a fin de que los estudiantes no perdieran más lecciones.
- Otros factores de carácter interno e institucional relacionadas con las agencias ejecutoras que tuvieron impacto en la implementación del Proyecto fueron: la demora en la transferencia de fondos desde la sede central de OIT hacia la Oficina en Costa Rica; el cambio de especialista de la OIT a cargo del Proyecto debido a su traslado a otro país; y la licencia de maternidad por cuatro meses de la Coordinadora del Proyecto.

2.5.5. Eficacia de la estructura de gestión

Desde las agencias de Naciones Unidas involucradas (PNUD y OIT), se contó con **una Coordinadora de Proyecto** responsable de facilitar la implementación de la iniciativa, en coordinación con el MTSS, las agencias de Naciones Unidas involucradas y las instituciones responsables de los comités técnicos⁹². Además, dicha coordinadora contó con el soporte administrativo de funcionarios de OIT y de PNUD, así como con la asistencia técnica de los Oficiales de Programas y especialistas de ambas agencias.

Por la cantidad y diversidad de componentes y actividades, de mecanismos de coordinación y de actores involucrados, la **estructura organizativa** del Proyecto, conformada por una sola persona, resultó insuficiente para atender la amplitud de los resultados propuestos. En este sentido, a la Coordinadora le correspondió asumir tanto las labores de asistencia técnica (propios de un oficial de proyectos) como de aspectos logísticos y administrativos (correspondientes a un asistente administrativo), lo que implicó sobrecarga de trabajo y desaprovechamiento de sus capacidades técnicas y estratégicas, para atender tareas administrativas.

Uno de los principales aciertos y fortalezas de la gestión del Proyecto es la **capacidad de identificar y articular recursos** humanos, materiales, financieros y de infraestructura en torno a las actividades propuestas en el PNILPcD. Muchas de las acciones de capacitación, difusión y coordinación se realizaron con recursos estatales o de otros actores involucrados, lo cual permitió aprovechar al máximo el presupuesto del Proyecto, máxime tomando en cuenta lo limitado del mismo (US\$175.000 anuales para desarrollar 5 componentes).

El Proyecto también logró un buen nivel de **articulación y sinergias** con las instituciones públicas participantes, así como con otros donantes. Por ejemplo, la Coordinadora del Proyecto apoyó al MTSS en la elaboración de la Propuesta “Empléate Inclusivo: Promoviendo oportunidades de empleabilidad y empleo inclusivo para jóvenes con discapacidad”, que logró financiamiento de la Agencia de Cooperación Alemana, y que permite potenciar los resultados de dicho programa en el marco del PNILPcD para un período de dos años (octubre 2013 – octubre 2015).

En cuanto a los **mecanismos de coordinación interinstitucional** no siempre fueron los más adecuados y efectivos. Por ejemplo, las reuniones de los comités fueron excesivas en número y periodicidad, lo que dificultó la participación de representantes de algunas instituciones, particularmente aquellas en donde la persona designada le corresponde brindar servicios a usuarios, o bien, no cuenta con un equipo de trabajo en el cual apoyarse para realizar sus labores.

Esta situación se evidenció en el caso de la funcionaria del MTSS designada para el Comité de Formación y de Intermediación, quien es la responsable de implementar el Programa Empléate Inclusivo en la institución, por lo que difícilmente pudo participar en todas las sesiones de dichos comités. En este sentido, el Proyecto subestimó el potencial que otros mecanismos de coordinación e información no presenciales para hacer agilizar la comunicación.

Los **mecanismos de planificación, monitoreo y evaluación** fueron diseñados en forma apropiada, contando cada comité con un conjunto de indicadores concretos y relevantes, un plan de trabajo,

⁹² PNUD/OIT. Documento de Proyecto PNILPcD, pág. 14.

un formato para el reporte de avances y el seguimiento y acompañamiento permanente por parte de la Coordinadora del Proyecto. Sin embargo, las deficiencias en los registros administrativos y de los sistemas de seguimiento de las instituciones involucradas, así como la heterogeneidad de las metodologías para registrar y recolectar información, han sido un obstáculo para contar con información oportuna y relevante para la toma de decisiones. Además, dichas deficiencias se reflejan en datos inconsistentes para algunos de los indicadores del Proyecto.

Es importante señalar que las instituciones cuentan con gran cantidad de registros administrativos que podrían ser útiles para la toma de decisiones de cara a mejorar la efectividad de las acciones del PNILPcD, sin embargo, debido a la falta de procesamiento y análisis de los mismos, estos esfuerzos de recopilación se tornan irrelevantes. Por ejemplo, la plataforma www.buscoempleocr.com cuenta con una gran cantidad de datos sobre las empresas y las personas con discapacidad en busca de empleo, sin embargo, el sistema no genera estadísticas periódicas sobre estas poblaciones. El sistema actualmente no se utiliza para hacer prospección del mercado laboral a nivel nacional o regional, sino que el Observatorio del Mercado Laboral del MTSS hace una caracterización general de los usuarios del sistema en su Anuario Estadístico, con datos retrospectivos.

2.5.6. Sostenibilidad y orientación al impacto

En cuanto a la sostenibilidad de los resultados logrados por el Proyecto es posible identificar las siguientes áreas en las cuales se produjeron aportes significativos a las capacidades institucionales para lograr una mejor y más efectiva inserción laboral de las personas con discapacidad:

- 1) La **coordinación interinstitucional entre el MEP y el INA** en materia de formación profesional de las personas con discapacidad era existente antes del Proyecto, sin embargo, con el proceso de elaboración y divulgación del **Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la Formación e Inserción Laboral de Personas con Discapacidad**, se incorpora al MTSS y se establecen mecanismos tendentes a hacer más fluida dicha coordinación. Este instrumento describe las competencias definidas en el marco jurídico y presenta mecanismos prácticos de coordinación y referencia entre el MTSS, el INA y el MEP. Además, brinda un inventario de recursos de apoyo y servicios de formación a disposición de las personas con discapacidad, sus familias, los funcionarios públicos y demás actores clave vinculados. Sin embargo, es importante señalar que este protocolo de coordinación interinstitucional debe incorporar al menos los siguientes aspectos para lograr una inserción laboral efectiva y sostenible. Estas dimensiones son: a) la articulación del proceso de formación con un modelo de inserción laboral que privilegia las necesidades del mercado laboral. Al respecto, el proceso de orientación vocacional debe partir de las necesidades y requerimientos del mercado laboral, y no de la disponibilidad de opciones formativas o de las preconcepciones de los docentes, orientadores o gestores de empleo; y b) el desarrollo de un sistema de información capaz de garantizar la efectiva referencia de las personas con discapacidad entre los diversos servicios públicos y privados involucrados en sus procesos de formación e inserción laboral, de manera que se reduzcan las duplicaciones y se brinde una atención integral a los usuarios.

- 2) El establecimiento de **programas e iniciativas orientadas a la inserción laboral de personas con discapacidad en las empresas privadas**, lo cual ha implicado la toma de conciencia sobre la importancia del tema; la adopción de políticas, metodologías y herramientas técnicas para los procesos de reclutamiento, contratación, inducción y gerencia de personal con discapacidad; la asignación de presupuesto para dichos programas; y la visibilización de estos esfuerzos a través de diversos medios, entre los cuales se encuentra participar en el Reconocimiento Costa Rica Incluye. Si bien algunas de estas iniciativas presentan debilidades en el enfoque de derechos humanos, constituyen un paso importante en la eliminación de algunos de los obstáculos que limitan el acceso de esta población al empleo.
- 3) La implementación de **modelos de intermediación laboral de personas con discapacidad** más efectivos, al menos en el corto plazo, en particular el **Programa Empléate en su modalidad Empléate Inclusivo**. Dicho programa se implementa desde 2011 y cuenta con presupuesto del Fondo de Asignaciones Familiares (FODESAF) para su ejecución. Además, la inclusión de este programa en dos Planes Nacionales de Desarrollo (2011 – 2014 y 2015 – 2018) de gobiernos de diferentes partidos políticos, evidencia el interés de mantener la continuidad. La capacidad de lograr la inserción laboral se sustenta, entre otros factores, en la combinación de orientación laboral personalizada, acceso a opciones de formación, subsidio e intermediación laboral sustentada en una alianza con empresas privadas con disposición y condiciones para contratar a los beneficiarios del Programa.
- 4) El fortalecimiento de los **mecanismos de coordinación y articulación institucional** lograda entre funcionarios públicos, en particular, a nivel de los comités técnicos del Proyecto, permite operacionalizar diversas iniciativas, así como aprovechar y compartir recursos humanos, materiales y financieros de las entidades. El vínculo profesional y personal fomentado por la dinámica del Proyecto facilita el desarrollo de acciones, así como el mejoramiento de la prestación de servicios existentes orientados a la población con discapacidad.

Por otra parte, las áreas en las cuales será necesario redoblar esfuerzos para lograr su sostenibilidad y potenciar su orientación al impacto, son las siguientes:

- 1) Las **Redes Locales de Inserción Laboral de Personas con Discapacidad** constituyen una propuesta conceptualmente interesante y orientada al impacto, sin embargo, por las condiciones en que operan las oficinas de empleo municipal, se requiere de una gran inversión para lograr su sostenibilidad e impacto. Estas oficinas, con algunas excepciones, se caracterizan por ser unipersonales; no siempre cuentan con personal capacitado en materia de gestión laboral y el MTSS no les proporciona la suficiente asistencia técnica para cumplir con sus funciones; la plataforma www.buscoempleocr.com -que están en obligación de utilizar por formar parte del SIOIE a partir del convenio firmado con el MTSS- no es adecuada para el perfil de sus usuarios ni para muchas de las personas con discapacidad; y el tema de inserción laboral de esta población no es prioritario en la agenda municipal; entre otros factores. Por tanto, será necesario redoblar esfuerzos para lograr que dichas redes se puedan consolidar.
- 2) El **componente de Emprendedurismo** requiere de una reformulación de su marco conceptual, así como de los objetivos y resultados esperados. Las experiencias piloto

seleccionadas para el desarrollo de este eje son muy incipientes y focalizadas en dos tipos de deficiencias (intelectual y psicosocial) no permitieron visualizar el potencial que tiene el autoempleo y el emprendedurismo para las personas con discapacidad, ya que se trabajó con instituciones con escaso conocimiento y experiencia en el tema. Para el desarrollo de este componente será necesario ensayar nuevos escenarios para lograr viabilizar iniciativas de generación de ingresos rentables que puedan garantizar un nivel de vida adecuado a las personas con discapacidad y sus familias. En este sentido, es fundamental el liderazgo que pueda asumir el MEIC como institución rectora en materia de empresariedad y emprendedurismo.

- 3) La **gobernanza y el seguimiento al PNILPcD 2012 – 2015** corresponde a la Comisión Técnica Interinstitucional de Intermediación Laboral de las Personas con Discapacidad, la cual es coordinada por el MTSS. Sin embargo, en la práctica, el trabajo de seguimiento al Plan ha estado a cargo de la Coordinadora del Proyecto, quien ha asumido funciones de facilitación de procesos de coordinación y articulación interinstitucional; recolección y consolidación de informes de avance; y socialización de los resultados con las instituciones participantes. Para lograr la continuidad de esta labor, deberá designarse a un funcionario del MTSS a tiempo completo, o bien, a un departamento que pueda realizar estas funciones, además de coordinar internamente los diferentes servicios orientados a personas con discapacidad. Adicionalmente, se deberá asegurar la continuidad del PNILPcD, cuyo plazo se definió a 2015. Dicho proceso de actualización o ampliación del plan deberá tomar en consideración los logros alcanzados, las lecciones aprendidas e integrar las nuevas necesidades de contexto.

3. Conclusiones

Pertinencia y coherencia estratégica de la intervención

- Los **objetivos del Proyecto PNILPcD** son **pertinentes y consistentes con las necesidades, intereses y preocupaciones**, tanto de la población beneficiaria como de las contrapartes. Sin embargo, el Proyecto no incorpora algunas preocupaciones válidas de los actores en términos de su **contribución a erradicar los enfoques predominantemente “asistencialistas y rehabilitadores”** de algunos de los programas y servicios existentes, y que requieren de intervenciones de más largo plazo.
- El nivel de prioridad que tiene el tema de inserción laboral de la población con discapacidad en la agenda institucional **depende más del compromiso y del interés individual de las personas asignadas que de los lineamientos oficiales**. Si bien el tema de discapacidad tiene presencia en las políticas, programas y planes institucionales, no en todos los casos se traduce en metas específicas o en asignación de recursos.
- Los objetivos del Proyecto muestran **consistencia con las prioridades estratégicas de las agencias de Naciones Unidas** involucradas en la implementación de la iniciativa (UNPRPD, PNUD y OIT). Sin embargo, no se logró identificar el nivel de articulación del tema de discapacidad con otros programas o proyectos que podrían ser relevantes.

Validez del diseño de la intervención

- Se verifica la existencia de una adecuada **secuencia lógica y coherente** entre el problema principal, sus causas, consecuencias e impactos, así como entre el problema, los fines y los medios, abordándose la intervención desde el enfoque de derechos humanos. Sin embargo, los medios o soluciones propuestas para atender el problema resultan insuficientes para lograr los objetivos que se plantea el Proyecto. Esta insuficiencia se detecta principalmente en las áreas de fortalecimiento de la participación de las personas con discapacidad y sus organizaciones y de información, sensibilización y toma de conciencia sobre los derechos de esta población, principalmente dirigidas a las familias y a la sociedad en su conjunto.
- La **participación de funcionarios responsables** de implementar las acciones del PNILPCD en el proceso de su formulación permitió generar un nivel de identificación y sentido de pertenencia mayor con el Proyecto, así como una mejor comprensión de la intervención. Además, existe una **definición clara y explícita de los roles y responsabilidades** de los diversos actores clave involucrados en la implementación del Proyecto.
- La **metodología utilizada** para la formulación del PNILPcD de donde se deriva el Proyecto, permite aprovechar iniciativas en marcha y los recursos humanos, financieros y materiales existentes tanto en las instituciones públicas como en el sector privado. Sin embargo, también tiene la debilidad de **reforzar y reproducir programas y servicios que operan bajo modelos incompatibles con el enfoque de derechos humanos**. En este sentido, el uso de indicadores predominantemente cuantitativos orienta a los ejecutores a alcanzar una cifra, sin que existan indicadores que den cuenta de la calidad de la intervención y de su contribución en términos de avanzar hacia la adopción de un modelo social de discapacidad.

- La **no incorporación de la perspectiva de género y diversidad** en el diseño de los resultados, actividades e indicadores invisibiliza la forma en que los factores del entorno afectan el acceso de hombres y mujeres al trabajo y al empleo. También otras condiciones como el origen étnico, la nacionalidad y el nivel socioeconómico pueden tener efectos sobre la inserción laboral, por lo que es necesario visibilizarlo e incorporarlo al diseño de la intervención.

Efectividad del Proyecto (logros)

- A nivel de impacto esperado por el Proyecto, de acuerdo con los indicadores establecidos, un total de **220 personas con discapacidad** (de las 400 establecidas como meta) **lograron insertarse laboralmente** (174 en un empleo y 46 en actividades de autoempleo o emprendedurismo) para un **55%** de cumplimiento de la meta. Este logro es el producto de la combinación del conjunto de acciones del Proyecto.
- Con respecto al proceso de **mejoramiento del perfil de empleabilidad**, se capacitaron **1.179 personas con discapacidad** (de una meta de 2.300) por medio de cursos técnicos y de orientación laboral, para un **55%** de logro del resultado esperado. En este componente, se fortalecieron las **capacidades de los docentes y de los gestores de empleo para la orientación laboral y la coordinación interinstitucional** de las necesidades de formación de la población con discapacidad. Sin embargo, dichos esfuerzos resultan insuficientes e inefectivos si no están acompañados de la **ampliación y adaptación de la oferta educativa y formativa**, tanto con relación a las necesidades de la población con discapacidad como a las demandas y requerimientos del mercado laboral.
- Para aumentar la disponibilidad de puestos de trabajo, **58 empresas** (de las 60 esperadas) participan en la Red de Empresas Inclusivas, lo que representa **97%** de logro de la meta. Este espacio de **intercambio de experiencias y coordinación** con instituciones públicas y de la sociedad civil ha sido una valiosa fuente de ideas y motivación para las empresas, las cuales poco a poco, han avanzado en la **adopción de medidas para hacer más inclusivas sus políticas y procedimientos** de contratación y gestión de personal. Sin embargo, existen algunos aspectos de la estrategia impulsada por esta Red que deben revisarse para mejorar la efectividad de sus acciones. La ubicación del tema de inserción laboral en los **programas de responsabilidad social empresarial**, si bien constituye una estrategia efectiva para introducir el tema en la agenda empresarial, puede limitar la contratación de las personas con discapacidad a **proyectos o iniciativas especiales** en detrimento de la adopción de un enfoque de inclusión en la política general de recursos humanos; así como a reducir las posibilidades de contratación a **puestos de baja calificación o poco estratégicos**. Además, el **modelo de membresía de la Red de Empresas Inclusivas** puede ser restrictivo para micro y pequeñas empresas que podrían tener valiosas experiencias de inclusión laboral o que estarían en capacidad y en condiciones de desarrollarlas, pero que no pueden pagar la cuota de afiliación a la AED.
- Los **servicios y programas de intermediación de empleo** participantes en el Proyecto facilitaron la **inserción laboral de 174 personas** (de una meta de 300), obteniéndose así un logro de **58%** respecto a la meta inicial. Particular atención merece el **Programa Empléate**, que facilitó la inserción de **121** de las 174 personas mencionadas. Este modelo de intermediación laboral ha demostrado un **alto nivel de efectividad**, gracias a su capacidad para aprovechar recursos de diferentes instituciones y establecer alianzas con diversos actores; así como a su diseño focalizado en lograr la inserción laboral en el corto y mediano plazo. Sin embargo, su

principal debilidad estriba en que **desatiende aspectos de largo plazo** necesarios para lograr un modelo de inserción laboral sostenible e inclusivo, tales como el aprovechamiento de sinergias con otras instituciones públicas; la promoción de ocupaciones que exigen el desarrollo de competencias y cualificaciones más complejas; y la posibilidad de incidir en el SIOIE a fin de que adopte políticas, metodologías y herramientas más efectivas para los procesos de orientación e intermediación laboral.

- Respecto al sistema nacional de intermediación de empleo, las acciones del Proyecto se vieron limitadas por la rigidez, desarticulación y descoordinación que caracterizan este sistema, cuyas entidades, en la mayoría de los casos, no muestran capacidades, condiciones o herramientas suficientes para cumplir en forma efectiva sus funciones. Estas debilidades de los servicios que prestan, se reproducen en la atención de la población con discapacidad.
- Con el apoyo de las instituciones involucradas en el eje de Emprendedurismo, **46 personas con discapacidad iniciaron su negocio propio** (de 60 definidas como meta), lo que representa **77%** de logro de la meta. Además se apoyó la conformación de una cooperativa y 17 proyectos colectivos o individuales recibieron asistencia técnica y financiera por parte de las entidades vinculadas al PNILPcD. Si bien el Proyecto brindó una oportunidad para visualizar el potencial del autoempleo y el emprendedurismo como una alternativa de inserción laboral, este eje presenta debilidades a nivel del enfoque y su conceptualización. Las entidades seleccionadas como experiencias piloto no contaban con conocimientos ni experiencia previa en esta área, lo que ha implicado una gran inversión de esfuerzos para definir las estrategias y metodologías a seguir, así como para articular los recursos de asistencia técnica y financiera para apoyar las iniciativas promovidas.
- El PNILPcD cuenta con una **estructura de gobernanza** que le permite a las entidades responsables **coordinar y articular esfuerzos**. Los comités conformados para este propósito se reúnen en forma periódica y producen informes de avances trimestrales o semestrales. Si bien esta estructura ha resultado efectiva para **coordinar actividades específicas** del Plan, ha mostrado **limitaciones para la toma de decisiones** sobre políticas y lineamientos estratégicos de alcance nacional. La irregular participación de algunas instituciones; la falta de liderazgo y compromiso de algunos representantes de entidades responsables de coordinar; la deficiente comunicación y coordinación entre funcionarios de una misma institución; y el deficiente funcionamiento de los sistemas de registro y recopilación de datos estadísticos y registros administrativos; son algunos de los factores que han incidido en la **calidad del seguimiento y la rendición de cuentas** del Plan.
- Al margen de las metas cuantitativas, el Proyecto ha constituido un **espacio valioso** para proponer y “ensayar” modificaciones y ajustes a los modelos de prestación de servicios existentes, de cara a eliminar las barreras institucionales, financieras y culturales que limitan el acceso de la población con discapacidad a la inserción laboral en condiciones de igualdad. En este proceso se han identificado las fortalezas y debilidades, y se han generado herramientas, prácticas y lecciones aprendidas que permitirán en el futuro mejorar el diseño y la implementación de los servicios educativos, formativos y de intermediación laboral.

Eficiencia en el uso de los recursos

- El Proyecto logró una **ejecución presupuestaria del 82%**, quedando un **saldo de US\$60.000** a ser ejecutado en el primer semestre de 2015, gracias a una extensión del Proyecto por 6

meses. Entre los **factores que afectaron la ejecución presupuestaria**, se pueden mencionar el cambio de Gobierno en mayo de 2014, la huelga de educadores del MEP que tuvo una duración de 21 días, y aspectos organizativos internos de OIT y PNUD (demoras en la transferencia de fondos, traslado de personal y licencia de maternidad).

Eficacia de la estructura de gestión

- La **estructura organizativa** del Proyecto, con una Coordinadora a tiempo completo, quien contó con el apoyo de funcionarios administrativos y técnicos de PNUD y OIT, fue **insuficiente** para atender todas las funciones y requerimientos. Dicha estructura obedece a las limitaciones presupuestarias del Proyecto.
- Los **aciertos** más importantes de la gestión del proyecto son la **capacidad para identificar y articular recursos** humanos, materiales, de infraestructura y financieros disponibles en diversas instituciones; así como para **generar articulaciones y sinergias** con diversos actores, tales como donantes.
- Los mecanismos utilizados por los comités de **coordinación interinstitucional**, específicamente las reuniones, fueron muy importantes para generar vínculos entre los funcionarios, sin embargo, fueron excesivas en número y periodicidad. De igual forma, el **sistema de seguimiento y evaluación** contó con instrumentos adecuados (indicadores concretos y relevantes, plan de trabajo, reporte de avances y seguimiento y acompañamiento permanente), sin embargo, las deficiencias de los sistemas de registro, recolección y procesamiento de datos de las instituciones no siempre permitió contar con información oportuna y relevante para la toma de decisiones.

Sostenibilidad y orientación al impacto

- Entre las **iniciativas** promovidas por el Proyecto **con mayores posibilidades de sostenibilidad e impacto** se ubican la coordinación interinstitucional fortalecida a partir del Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la Formación e Inserción Laboral de Personas con Discapacidad; el modelo de intermediación laboral del Programa Empléate Inclusivo; los programas e iniciativas de las empresas inclusivas generados a partir de la Red de Empresas Inclusivas; y la coordinación y articulación promovida entre los funcionarios técnicos participantes en los comités del Proyecto.
- Por otra parte, las **iniciativas que requerirán mayores esfuerzos y apoyo para alcanzar sostenibilidad y potenciar su impacto** son: el modelo de intermediación laboral promovido por las Redes Locales a nivel municipal; el componente de emprendedurismo; y el sistema de coordinación y seguimiento del PNILPcD, liderado por el MTSS.

4. Lecciones aprendidas y buenas prácticas emergentes

4.1. Lecciones aprendidas

1. Los **servicios públicos de intermediación de empleo** que operan en Costa Rica, especialmente bajo el modelo del SIOIE, presentan múltiples limitaciones para lograr las metas de inserción laboral de personas con discapacidad definidas en el marco temporal del Proyecto. Aunque el fortalecimiento de este sistema requiere de acciones y recursos que van más allá de las posibilidades de este Proyecto, e incluso del mismo PNILPcD, es necesario continuar aportando a ese proceso. Implementar modalidades específicas para atender las necesidades de la población con discapacidad, como Empléate Inclusivo, resultó efectivo para avanzar en la consecución de los objetivos del Proyecto.
2. La falta de información y claridad sobre la **compatibilidad entre el empleo asalariado y el disfrute de una pensión por la condición de discapacidad** ha implicado un obstáculo para la inserción laboral de las personas con discapacidad, principalmente en el marco de las redes municipales. El desconocimiento sobre este aspecto, tanto por parte de las personas con discapacidad, como de sus familias y de los mismos gestores de empleo, ha limitado las posibilidades de concretar el proceso de inserción laboral.
3. Las empresas que contrataron personas con discapacidad, adquirieron conciencia de que para hacer sostenibles estos procesos, no es suficiente la sensibilidad y la voluntad de los responsables de Recursos Humanos o de la Gerencia, sino que las **políticas inclusivas deben formar parte integral de la estrategia de negocios**. Solo de esta manera es posible potenciar los beneficios que la integración de personas con discapacidad proporciona a la empresa. Si bien reconocen que estos procesos de inserción laboral no son complejos y suelen requerir de ajustes o adaptaciones mínimas; también consideran que la capacitación y la adopción de metodologías y herramientas diseñadas para abordar la discapacidad son de gran utilidad para mejorar la gestión de las políticas y los procedimientos. Es decir, que para lograr buenos resultados en el desarrollo de la estrategia de negocios basada en políticas inclusivas, no basta la buena voluntad.
4. Si bien las **reuniones de coordinación** de los comités fomenta la articulación interinstitucional y contribuye a estrechar los vínculos entre sus miembros, cuando se realizan con una frecuencia mayor -una vez por mes-, pueden desalentar la participación de algunas instituciones, especialmente en los casos de representantes de programas o departamentos con poco personal operativo y técnico.

4.2. Buenas prácticas

1. El **Programa Empléate Inclusivo** es una propuesta metodológica, que en el corto plazo, logra gran efectividad en la inserción laboral de un grupo de personas con discapacidad con características específicas en cuanto a rango de edad y sus condiciones educativas, laborales y socioeconómicas. Este modelo combina estrategias dirigidas tanto a los demandantes como a los oferentes de mano de obra. Por una parte, brinda a la persona interesada en trabajar, servicios de orientación laboral, opciones de formación, subsidio económico, intermediación laboral y acompañamiento al proceso de inserción. Respecto a los demandantes, ha establecido una alianza con la Red de Empresas Inclusivas para promover la disponibilidad de puestos de trabajo para los oferentes. La incorporación de las fortalezas de este modelo a los otros servicios públicos de intermediación de empleo convencionales, sería de gran beneficio para el SIOIE.
2. La **Red de Empresas Inclusivas** es un espacio relevante y útil para el intercambio de experiencias, metodologías y herramientas para orientar los procesos de contratación e inserción laboral de personas con discapacidad. Además, esta iniciativa combina servicios de información y asistencia a sus empresas afiliadas, con alianzas con programas, como Empléate Inclusivo, lo que permite maximizar recursos y potenciar los resultados en materia de inserción laboral.
3. El **diseño del Proyecto PNILPcD** a partir de las competencias, capacidades y recursos existentes en las entidades públicas y privadas responsables de la atención y promoción de la inserción laboral de las personas con discapacidad, posibilita un mayor nivel de compromiso y participación de los actores clave; el aprovechamiento de los recursos humanos, materiales, financieros y de infraestructura disponibles; y reduce las posibilidades de duplicación de esfuerzos al apoyar directamente iniciativas que se están desarrollando en el país.

5. Recomendaciones

Para PNUD/OIT:

1. Implementar una estrategia para trasladar de forma efectiva las funciones de coordinación y seguimiento del PNILPcD, que actualmente asume la Coordinación del PNUD/OIT, al MTSS. Dicha estrategia debería incluir el mejoramiento de los mecanismos de articulación y coordinación entre los comités, así como la asistencia técnica para mejorar los sistemas de registro, recolección y procesamiento de datos administrativos que proporcionan la información necesaria para el seguimiento del Plan.
2. Fortalecer la perspectiva de género y diversidad en el diseño de proyectos dirigidos a personas con discapacidad, ya que la condición de discapacidad afecta de forma diferente el acceso al trabajo de hombres y mujeres. Incorporar dicho enfoque posibilita intervenciones más adaptadas a los diferentes grupos dentro del conjunto de la población con discapacidad.

Para los Gobiernos:

3. *Para el MTSS:* Afinar el funcionamiento de la Comisión Técnica Interinstitucional para la Intermediación Laboral de Personas con Discapacidad, de manera que se dé una efectiva coordinación y seguimiento del PNILPcD. Para ello, es necesario garantizar la participación regular y el compromiso de los representantes de las instituciones en cada comité, así como la consistencia y fluidez en la información que emana de dichos comités hacia la Comisión Interinstitucional. Especial atención merece el mejoramiento de la coordinación interna entre la Dirección Nacional de Empleo y la Dirección de Seguridad Social, al igual que con las municipalidades que operan servicios de empleo en convención con el MTSS. Además, los mecanismos de coordinación y comunicación deberían adoptarse de acuerdo con el nivel de participación que se espera de los miembros (toma de decisiones, consulta o información), para así reducir a lo estrictamente necesario, las reuniones presenciales. Por ejemplo, se podría crear un grupo de trabajo privado en internet o por un boletín electrónico quincenal para el nivel informativo y dejar las reuniones presenciales para la toma de decisiones estratégicas y la rendición de cuentas.
4. *Para la Comisión Técnica Interinstitucional y Comités Técnicos:* Incorporar mecanismos más efectivos para la participación y consulta de las personas con discapacidad y de sus organizaciones, tanto a nivel de toma de decisiones, como de ejecución y seguimiento del Plan. Para operacionalizar dichos mecanismos, podría ser necesario incluir en el Plan acciones concretas tendientes a fortalecer capacidades y empoderar a las personas; mejorar la representatividad en los espacios de coordinación interinstitucional; así como crear un canal permanente que permita informar sobre los avances del Plan y recibir retroalimentación.
5. *Para la Comisión Técnica Interinstitucional y el MTSS:* Formular, durante el primer semestre de 2015, un nuevo plan nacional de inserción laboral para el período 2016 – 2019, el cual deberá incorporar las acciones pendientes del presente plan, así como otras prioridades y áreas críticas que se han identificado a partir de la ejecución del plan y de los cambios en el contexto y las necesidades de los actores.

6. *Para la Comisión Técnica Interinstitucional y la Comisión de Intermediación de Empleo:* Informar al Consejo y a la Secretaría de la SIOIE sobre los problemas y limitaciones que presenta el modelo de servicios de intermediación laboral, incluyendo las mejoras que deben hacerse a la plataforma para mejorar su accesibilidad.
7. *Para el SIOIE, el INA y el MTSS:* Adoptar medidas para mejorar y adecuar la plataforma www.buscoempleocr.com a las necesidades de sus usuarios, tanto las personas con discapacidad como los empleadores y los gestores de empleo. En este sentido, deben implementarse en forma inmediata los estándares triple A de la W3C para garantizar la accesibilidad a los contenidos del sitio web y eliminar la pregunta a los empleadores sobre su disposición a contratar o no personas con discapacidad pues como se señaló en otro apartado es discriminatorio desde el enfoque de derechos humanos y desde el punto de vista constitucional. Adicionalmente, debería incorporarse al convenio MTSS - Municipales la posibilidad de utilizar mecanismos complementarios de registro de oferentes y demandantes, de manera que pueda ser más efectivo el proceso de inserción laboral.
8. *Para las municipalidades:* Incluir el tema de inserción laboral de personas con discapacidad en los programas y planes a nivel municipal tal y como lo indica la Ley 7.600 y la Ley 8661, de manera que adquiera un mayor nivel de priorización así como una asignación presupuestaria suficiente para desarrollar sus funciones. Además, para avanzar en el proceso de implementación de las redes locales de intermediación de empleo será necesario hacer una valoración del modelo de servicios convencionales que actualmente tienen, y definir ajustes viables en el corto y mediano plazo.
9. *Para el Programa Empléate Inclusivo:* La descentralización de la ejecución del Programa a nivel nacional, por medio de las municipalidades, requerirá un análisis minucioso de las capacidades instaladas en cada una de las oficinas de empleo que van a asumir el Programa. Sería recomendable definir estrategias diferenciadas de acuerdo con las capacidades y condiciones de cada Municipalidad, asignándole la responsabilidad sobre aquellas funciones o etapas para las cuales cuenta con mayor capacidad de ejecución. La capacitación, la asistencia técnica y el acompañamiento a los gestores de empleo son vitales, por lo que el MTSS debería asumir más una función de dirección y coordinación, y menos de ejecución directa del Programa.
10. *Para la Comisión de Emprendedurismo:* Definir un marco conceptual y operativo más claro para abordar la promoción e implementación de las iniciativas de autoempleo, emprendedurismo y empresariedad, que comprenda la formulación de estrategias diferenciadas para abordar cada tipo de iniciativa. De acuerdo con estas definiciones, seleccionar la población meta y las metodologías de capacitación a utilizar. En este sentido, es fundamental incorporar el tema en los programas de formación profesional y capacitación existentes, así como identificar personas o iniciativas en marcha que puedan ser fuente de lecciones aprendidas y buenas prácticas. Además, es necesario que el MEIC, como rector en materia de PYMES y coordinador del Comité, promueva más activamente las alianzas con instituciones que cuentan programas de apoyo a las PYMES, tales como el IMAS, universidades y la banca de desarrollo, entre otras.
11. *Para la Comisión Técnica Interinstitucional:* Proponer a las entidades responsables del PNILPcD la adopción de una metodología de registro y recopilación de datos a partir de

definiciones consensuadas que correspondan con el enfoque derechos humanos y modelo social de la discapacidad, a fin de mejorar la calidad de la información para la toma de decisiones y contar con datos comparables. Dicha metodología deberá incorporar variables sobre las características de la población, tales como sexo, nacionalidad, tipo de deficiencia y origen étnico, entre otros, a fin de posibilitar la identificación de patrones y tendencias acerca de los subgrupos de personas con discapacidad.

Para otros sectores:

12. *Para las organizaciones de personas con discapacidad:* Establecer alianzas con las instituciones públicas a fin de formar parte de los procesos de intermediación de empleo de personas con discapacidad. Al respecto, podrían contribuir con algunas de las funciones del proceso de inserción laboral, tales como la identificación de personas con discapacidad interesadas en conseguir un empleo; la valoración y orientación laboral; la detección de puestos de trabajo; las acciones de promoción y difusión de los servicios públicos, tanto a empleadores como a trabajadores; entre otras. Esta alianza podría ser una oportunidad para desarrollar capacidades, que en el mediano o largo plazo, les permitiría convertirse en proveedores de servicios de intermediación de empleo.
13. *Para FECODIS y FEREPRODIS:* Mejorar la asistencia y participación en el Comité Técnico Interinstitucional de Empleabilidad de Personas con Discapacidad, de manera que asuman en forma efectivas las funciones que les corresponden como representantes de las organizaciones de personas con discapacidad, así como de enlace entre las instituciones responsables del PNILPcD y la población a la cual representan.
14. *Para el sector empleador:* Aprovechar los canales de divulgación con los que cuentan las cámaras de empresarios para divulgar y difundir información sobre discapacidad e inserción laboral, tanto a nivel de los servicios e iniciativas existentes (Red de Empresas Inclusivas, el Reconocimiento Costa Rica Incluye) como de las experiencias exitosas al respecto.
15. *Para el sector trabajador:* Aprovechar los medios de comunicación de los sindicatos (boletines informativos, espacios de radio, periódicos) para sensibilizar e informar a los trabajadores sobre los derechos de las personas con discapacidad, así como la oferta de servicios existentes para apoyar su inserción laboral. Por ejemplo, los sindicatos de educadores podrían tener un papel muy relevante en el proceso de diseminación y aplicación del Protocolo de Coordinación Interinstitucional de Formación e Inserción Laboral.

Para el donante:

16. Promover la inclusión de un eje de fortalecimiento de la participación de las personas con discapacidad y de sus organizaciones en los proyectos que les atañe, a fin contribuir a una mayor y más efectiva participación y representación de las personas con discapacidad en las iniciativas ejecutadas por las entidades públicas.

****/****

6. Anexos

6.1. Marco lógico del Proyecto

Expected impact

Impact		
Institutional capacities to facilitate persons with disabilities find a job or develop an income generating activity (goal is at least 200 per year)		
Impact indicators		
Indicator	Baseline	Means of verification
Number of persons with disabilities that find jobs with the help of lab or intermediation services or are hired by companies that are part of the inclusive businesses initiatives per year	N.A.	Reports: MTSS, Local Governments, Inclusive Businesses Networks, Organizations of/for Persons with disabilities
Number of companies that there are part of the inclusive business initiatives	32 companies	Reports: AED, MTSS, UCCAEP
Number of persons with disabilities that start earning an income due to starting a new businesses or affiliate to cooperatives per year	N.A.	Reports: MEIC, Pronamype, HNP, CAIPAD, CTP, Infocoop

Expected outcomes

Outcome 1		
2.300 Persons with disabilities increased their employability profile		
Outcome indicators		
Indicator	Baseline	Means of verification
Number of students with disabilities that are taught by teachers who participated in the capacity building workshops	0	MEP enrollment statistics and lists of workshops' participants
Number of persons with disabilities that "graduate" from capacity building programs	INA: 2.835 students with disabilities (Anuario estadístico del INA, 2011) Empleate: 0	Reports from INA and "Empleate"
Number of persons with disabilities enrolled in capacity building options for acquiring functional literacy skills due to the application of the MTSS-MEP protocol	0	Reports from MTSS and MEP
Outputs		
Formulation		Tentative timeline
1.1. Capacity building workshops for 160 teachers who work with persons with disabilities		IS_2013: 40, II_2013:40, IS_2014: 40, IIS_2014: 40
1.2. Establishment of coordination protocol between MTSS and MEP for attending the basic education needs of persons with disabilities who are looking for a job.		IS_2013
1.3. Campaign disseminating education services offered by INA, MEP, CENAREC, DPOs, and IMAS is implemented		IIS_2012-IIS_2014
1.4. 100 Persons with disabilities participate in technical and/or job readiness courses		II_2012-IIS_2014

Outcome 2		
60 more companies become part of inclusive companies initiatives that facilitate hiring persons with disabilities		
Outcome indicators		
Indicator	Baseline	Means of verification
Number of enterprises in inclusive business initiatives outside the Metropolitan Area	0	Reports from AED and Empléate
Number of enterprises in inclusive business initiatives within the Metropolitan Area.	AED: 32 enterprises	Reports from AED and Empléate
Number of enterprises participating in the inclusive business contest	0	MTSS
Outputs		
Formulation		Tentative timeline
1.5. Capacity building and knowledge sharing activities conducted outside the metropolitan area.		IIS_2012- IIS_2014
1.6. Awareness campaign on hiring Persons with disabilities reaches 130 employers		IIS_2012-IIS_2014
1.7. Toolbox for employers to facilitate the process of hiring and having workers with disabilities as employees is developed and disseminated.		IIS_2012, IS_2013, II_2013
1.8. Prize for inclusive companies is launched.		II_2012
1.9. Empléate companies form an inclusive business network		IIS_2012- IIS_2014

Outcome 3		
Job placement services help 300 Persons with disabilities find jobs		
Outcome indicators		
Indicator	Baseline	Means of verification
Number of institutions that are affiliated to the intermediation network and participate in their meetings and/or activities at least once per semester	0	Reports by MTSS, Local Governments, Organizations for Persons with disabilities, CNREE
Number of persons with disabilities that are hired by using job placement services provided by the network	N.A.	Reports by MTSS, Local Governments, Organizations for Persons with disabilities, CNREE
Number of persons with disabilities that are referred to businesses for employment	N.A.	Reports by MTSS, Local Governments, Organizations for Persons with disabilities, CNREE
Outputs		
Formulation		Tentative timeline
1.10. Development of job placement network		IIS_2012- IIS_2014
1.11. Toolbox of facilitating labor intermediation services for persons with disabilities is made available to the network		IIS_2012, IS-2013, II_2014
1.12. Labor facilitation services for persons with disabilities are active in the Empléate Program.		IIS_2012- IIS_2014
1.13. Competences certification services for persons with disabilities are established.		IIS_2012- IIS_2014

Outcome 4		
60 more persons with disabilities start or are involved in auto employment activities, companies and/or cooperatives		
Outcome indicators		
Indicator	Baseline	Means of verification
Number of persons with disabilities that started their own business	0	Reports from participating institutions HNP, CAIPAD, CTP
Number of new cooperatives	5 Cooperatives of persons with disabilities exist in CR	Reports from Infocoop and CNREE
Number of group projects which involve persons with disabilities are receiving technical support, financial resources, or other kind of support by the institutions involved in the Plan	N.A.	Reports from MEIC, Infocoop, INA and Pronamype
Outputs		
Formulation		Tentative timeline
1.14. Capacity building workshops on “entrepreneurship culture” in three participating centers.		IS_2013- I_2014
1.15. Technical advice to participating centers on starting and consolidating new business activities.		IIS_2012-II_2014
1.16. Compilation and dissemination of existing services to support the establishment of new businesses.		II_2014

Outcome 5		
Comprehensive and integrated national response to increase the effectiveness of employment and entrepreneurial opportunities for persons with disabilities		
Outcome indicators		
Indicator	Baseline	Means of verification
Commissions meet at least once every 2 months.	0	Plan's Progress reports
Progress reports produced every 4 months and presented to the Inter-institutional Employability Commission for Persons with disabilities	0	Plan's Progress reports
Activities are carried out in the time framework established by the plan.	0	Plan's Progress reports
Outputs		
Formulation		Tentative timeline
1.17. Establishment of governance structure		IIS_2012
1.18. Establishment of baseline		IIS_2012
1.19. Quarterly implementation advance report.		IIS_2012- IIS_2014
1.20. Final report or lessons learned.		IIS_2014

6.2. Términos de Referencia de la Evaluación

TERMINOS DE REFERENCIA PARA LA EVALUACION DEL PROYECTO “PLAN NACIONAL DE INSERCIÓN LABORAL PARA LA POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD EN COSTA RICA”

Colaborador Externo: Rosa Cheng Lo

Justificación:

El proyecto “Plan Nacional de Inserción Laboral para la Población con Discapacidad en Costa Rica” (RLA/10/01M/SPA) es liderado por dos agencias del Sistema de Naciones Unidas de Costa Rica: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El proyecto se inició en octubre de 2014 y tiene prevista su finalización en junio de 2015 (el componente del proyecto a cargo de OIT concluye este año). El proyecto se financia con recursos del Fondo para Promover los Derechos de las Personas con Discapacidad (UNPRPD).

El **objetivo general** del proyecto es mejorar las oportunidades de participación económica de la población con discapacidad, especialmente, los jóvenes entre los 15 y 35 años de edad. Además, apunta a mejorar condiciones estructurales para que las personas con discapacidad puedan con mayor facilidad acceder a un trabajo decente o iniciar un proyecto empresarial.

Objetivo

Los **objetivos específicos** del proyecto son los siguientes:

1. Potenciar el perfil de empleabilidad de las personas con discapacidad mediante la gestión de procesos de formación, dirigidos a desarrollar competencias básicas requeridas para su participación en el mercado laboral.
2. Expandir la demanda laboral de personas con discapacidad a través de la concientización, asesoría e involucramiento de más empleadores inclusivos.
3. Fortalecer los servicios de intermediación laboral para personas con discapacidad mediante la creación de herramientas y el trabajo en red
4. Fomentar el desarrollo de emprendimientos de personas con discapacidad a través de la gestión de servicios de asesoría técnica, capacitación y créditos, que sean accesibles a esta población, promoviendo sus capacidades emprendedoras
5. Promover las sinergias institucionales y la articulación de acciones dirigidas hacia la inserción laboral de Personas con Discapacidad

Según el documento original del proyecto, al finalizar el mismo se espera haber alcanzado los siguientes **resultados**:

Impacto General del Proyecto	Indicadores
Las capacidades institucionales facilitaron que al menos 200 personas	Número de personas con discapacidad que encontraron un trabajo con la ayuda de servicios de intermediación laboral o son contratadas por empresas que son parte de iniciativas de negocios inclusivas por año

Impacto General del Proyecto	Indicadores
con alguna discapacidad encontraran un trabajo o generaran su propio ingreso a través de una actividad laboral	Número de empresas que son parte de la red de empresas inclusivas
	Número de personas con discapacidad que ganaron un ingreso debido a que iniciaron un nuevo negocio o se afiliaron a una cooperativa por año
Resultados	Indicadores
2.300 personas con discapacidad incrementaron su perfil de empleabilidad	Número de estudiantes con discapacidad que fueron capacitados por docentes que participaron en los talleres de empleabilidad y alfabetización de Personas con Discapacidad
	Número de personas con discapacidad que se graduaron de programas de capacitación en el INA-MTSS u otro centro de formación
	Número de personas con discapacidad que se matricularon en opciones de alfabetización o capacitación debido a la aplicación del Protocolo de Coordinación MTSS-MEP-INA
60 empresas formaron parte de iniciativas de negocios inclusivos que facilitaron la contratación de personas con discapacidad	Número de empresas en iniciativas de negocios inclusivos fuera del Área Metropolitana
	Número de empresas en iniciativas de negocios inclusivos dentro del Área Metropolitana
	Número de empresas que participaron en el Reconocimiento a empleadores inclusivos
300 Personas encontraron un empleo con la ayuda de servicios de intermediación de empleo	Número de instituciones que están afiliadas a la red de intermediación y participaron en sus reuniones o actividades al menos una vez por semestre
	Número de personas con discapacidad que son contratadas a través de servicios de intermediación y las redes locales
	Número de personas con discapacidad que fueron referidas a empresas para empleo
60 o más personas con discapacidad iniciaron o se involucraron en actividades de autoempleo, emprendimientos o cooperativas	Número de personas con discapacidad que iniciaron su propio negocio
	Número de nuevas cooperativas
	Número de grupo de proyectos que involucran personas con discapacidad que están recibiendo apoyo técnico, recursos financieros u otro tipo de apoyo por instituciones involucradas en el plan
Respuesta nacional amplia e integrada para aumentar la eficacia de las oportunidades de empleo y emprendimientos para las personas con discapacidad	Comisiones del proyecto se reúnen al menos una vez cada dos meses
	Comisiones elaboran un reporte trimestral y lo presentan a la Comisión Técnica Interinstitucional de Empleabilidad para Personas con Discapacidad
	Actividades se llevan a cabo en el tiempo establecido por el plan

Alcance y Objetivos de la Evaluación

El alcance de la evaluación comprende el proyecto en su conjunto. Es decir, cada uno de los componentes ejecutados en el proyecto por parte del PNUD y la OIT en Costa Rica, los cuales son: formación, empleadores inclusivos, intermediación laboral, emprendimiento y gobernanza.

1. Objetivos de la evaluación interna

La revisión interna del proyecto tiene los siguientes propósitos:

- e) Identificar los logros, desafíos, lecciones aprendidas y recomendaciones del proyecto en el curso de su ejecución.
- f) Examinar la validez de las estrategias, incluyendo su pertinencia dentro del contexto nacional y su potencial de replicación en otros países dentro y fuera de la región.
- g) Analizar la sostenibilidad del proyecto en términos de las acciones asumidas por las contrapartes y personas beneficiarias.
- h) Analizar la capacidad de implementación por parte de las dos agencias ejecutoras del proyecto (OIT y PNUD)

La evaluación debe generar indicadores en los siguientes ejes temáticos de análisis: Pertinencia, Validez del diseño, Logros, Eficacia en la gestión, Eficiencia, Sostenibilidad, Orientación hacia el Impacto y Efectos no previstos.

A continuación se describen los conceptos más importantes mencionados:

- a) *Pertinencia y aptitud estratégica.*** El análisis de la pertinencia o relevancia busca determinar si los objetivos del proyecto son consistentes con las necesidades de las personas beneficiarias y contrapartes (Ministerio de Trabajo, empleadores, desempleados, trabajadores con discapacidad, organizaciones de personas con discapacidad), relevantes para las necesidades y prioridades del país así como alineados a las políticas de los donantes. Al considerar este criterio en la evaluación también se espera analizar si los resultados y/o enfoque del proyecto son estratégicos e incluyen la ventaja comparativa de la OIT y el PNUD.
- b) *Validez del diseño:*** El análisis de la validez consiste en evaluar la coherencia vertical y horizontal del diseño del proyecto, la participación de los donantes durante la etapa de rediseño y la coherencia entre el diseño técnico y el presupuesto asignado.
- c) *Logros (eficacia).*** Se describirán la cobertura, avances y resultados de la intervención del proyecto (en función de las metas previstas); el rol de la OIT/PNUD, los donantes y las contrapartes. Las preguntas centrales de esta dimensión se orientan a determinar en qué medida las acciones del proyecto han contribuido a cambiar la situación o necesidades iniciales que el proyecto deseaba eliminar, cambiar o modificar. También la evaluación de los logros deberá identificar si el proyecto ha generado situaciones no previstas, positivas o negativas, a partir de sus acciones.
- d) *Efectividad de la gestión.*** Se analizará la estructura organizacional del proyecto, asignación de responsabilidades, mecanismos de coordinación y colaboración externa, criterios de selección de actividades estratégicas, los plazos y la pertinencia de la respuesta dada a las solicitudes de los destinatarios del proyecto, instrumentos que éste dispone para desarrollar sus actividades y cumplir su propósito.
- e) *Eficiencia.*** Se analizará si los logros del proyecto (en términos de actividades realizadas y resultados alcanzados) se alcanzaron con los recursos (dinero, tiempo) previstos, si se logró movilizar fondos

complementarios, y la contribución del mecanismo de financiamiento al modelo de gestión. Se deberá identificar los factores de éxito y “cuellos de botella” encontrados durante la ejecución del proyecto así como la calidad de la asistencia técnica brindada y los servicios entregados, tales como: oportunidad, accesibilidad y continuidad. Finalmente, se analizará el manejo de los recursos del programa, es decir, la capacidad de la gerencia para administrar adecuadamente los recursos presupuestarios y para atraer recursos de otras fuentes.

- e) Sostenibilidad:** Se analizará la sostenibilidad del proyecto en términos de transferencia de capacidades en las instituciones, así como de voluntad política y de financiamiento. Asimismo, hasta qué punto ha sido importante la implementación del proyecto en el país como mecanismo para mejorar y armonizar las estadísticas sobre intermediación laboral de personas con discapacidad y en qué instituciones hay mejores condiciones para que se consoliden los impactos positivos generados y/o se pueda continuar con el trabajo realizado llevando a cabo una intervención similar.

Analiza todas aquellas condiciones que permiten que el proyecto logre la continuidad de los resultados y el impacto, así como la pertinencia de la estrategia de salida. Se analizan las condiciones sociales, políticas, institucionales y financieras que permitirían que el proyecto logre establecer condiciones para la continuidad de las estrategias: (i) características organizacionales tales como, compromiso de las autoridades, conformación y funcionamiento de estructuras nacionales y locales de soporte y seguimiento: espacios de coordinación inter-institucional; (ii) capacidades institucionales existentes tales como, personal capacitado, dotación de recursos, disponibilidad de financiamiento para un período relevante; y (iii) reconocimiento y valoraciones positivas de actores externos con respecto a la institución o programa, tales como legitimidad ante las personas beneficiarias y credibilidad por parte de actores políticos y sociales. Las preguntas centrales de esta dimensión tienden a medir aspectos dirigidos a asegurar la sostenibilidad de los resultados generados.

- f) Orientación hacia el Impacto.** A pesar que el diseño del proyecto no permite estimar el impacto del mismo (no se cuenta con grupos de control) en las variables resultado del proyecto, sí se busca determinar, haciendo comparaciones antes-después, la orientación hacia el impacto que puede tener el proyecto a nivel de los programas/políticas que se han derivado de su implementación. Específicamente, se identificarán los principales impactos que ha tenido el proyecto en términos de políticas y normatividad y de mejora en la gestión de las instituciones involucradas en la ejecución del proyecto para garantizar mejores resultados para la población con discapacidad.

A continuación se presenta una matriz referencial que contiene los ejes de trabajo y algunas de las preguntas orientadoras de cada eje. La matriz será revisada y ajustada para incluir las preguntas definitivas en coordinación con los evaluadores y formará parte de la propuesta de evaluación.

2. Criterios de evaluación: preguntas sugeridas

Ejes temáticos de análisis	Aspectos a evaluar
Pertinencia y aptitud estratégica	- ¿Qué necesidad específica aborda el proyecto?, ¿cuáles son los principales indicadores que revelan la magnitud y relevancia de dicha necesidad? - ¿Son congruentes los objetivos del proyecto con estas necesidades?, ¿las estrategias del proyecto con estos objetivos? - ¿El proyecto está en sintonía con los planes nacionales de desarrollo, planes de trabajo decente, resultados y prioridades nacionales y regionales de la programación estratégica de la OIT/PNUD?, ¿de qué modo el proyecto se adecuó y dio apoyo a otras estrategias y políticas de la OIT/PNUD? - ¿En qué medida el proyecto complementó y encajó con otros proyectos/ programas

Ejes temáticos de análisis	Aspectos a evaluar
	de la OIT/PNUD?, ¿En qué medida el proyecto contribuyó con otras iniciativas pertinentes?
Validez del diseño original y sus revisiones	- ¿Las actividades previstas son necesarias y suficientes para obtener los productos y a su vez estos productos son necesarios y suficientes para alcanzar los resultados esperados? ¿El diseño establece adecuadamente la estrategia a seguir para resolver los problemas y necesidades detectadas y se articula o no duplica estrategias ya en curso? - ¿El diseño describe claramente cuál es el grupo meta beneficiario del proyecto? - ¿El diseño ubica el proyecto en el marco institucional adecuado? - ¿El diseño define roles y responsabilidades de los principales interlocutores del proyecto? - ¿Existen indicadores adecuados para medir el cumplimiento de las actividades previstas, la obtención de los productos, y el logro de los resultados? ¿Se establecieron metas realistas para estos indicadores?, ¿hubo necesidad de modificar los indicadores y/o metas durante la ejecución del proyecto? - ¿El diseño plantea objetivos, resultados y tiempos de ejecución realistas? - ¿El diseño describe los principales productos, actividades e insumos necesarios para lograr los objetivos? - ¿Cuáles son los elementos más innovadores del proyecto en relación a otros similares que se han ejecutado anteriormente en Centroamérica y República Dominicana? ¿El diseño determina supuestos válidos acerca de los principales factores externos que influyen en la ejecución y el desempeño del proyecto? - ¿Ha sido incluida la perspectiva de género y discapacidad de forma adecuada en el desarrollo del proyecto? - ¿Siguen siendo válidos los objetivos planteados por el proyecto, pese a los cambios en el contexto o a la implementación de las actividades? - ¿Hubo participación de los donantes durante el diseño y re diseño del proyecto? - ¿Se identificó la condición de base en las instituciones involucradas en el proyecto al inicio de la intervención? - ¿El presupuesto es suficiente y coherente con las estrategias y actividades planificadas?
Eficacia en la gestión	- ¿La estructura organizacional del proyecto facilitó la obtención de buenos resultados y una ejecución eficiente? - ¿Existió desde el inicio de la ejecución del proyecto, un convencimiento y un entendimiento entre las organizaciones copartícipes relevantes sobre el beneficio del proyecto para lograr su buen funcionamiento? (organizaciones públicas relevantes, organizaciones de empleadores, organizaciones de personas con discapacidad, donante, otras). - ¿El proyecto ha tenido flexibilidad para responder a los cambios de naturaleza política, jurídica, económica, institucional, etc. producidos en su entorno? - ¿Cuán eficaz fue el seguimiento que hizo la dirección del proyecto acerca de los resultados del proyecto?, ¿se recopiló la información relevante de modo sistemático?, ¿la información se analizó de modo regular?, ¿se han tomado decisiones para mejorar el desempeño del proyecto a partir de los informes semestrales y otros? - ¿Existe relación y sinergia entre el proyecto y otras intervenciones en el campo laboral implementadas por OIT/PNUD o por otras organizaciones internacionales, tales como las agencias de Naciones Unidas en el país? - ¿Cuáles han sido las principales limitaciones o dificultades, presupuestarias y técnicas, que ha tenido que enfrentar la dirección del proyecto para gestionar el mismo? - ¿El proyecto ha contado con el respaldo político interno y externo suficiente para

Ejes temáticos de análisis	Aspectos a evaluar
	poder desarrollarse adecuadamente? ¿En qué medida los factores internos (Oficina Internacional del Trabajo, PNUD) y externos (gobiernos, organizaciones de empleadores y trabajadores, organizaciones de personas con discapacidad, donante, contexto del país) han afectado los resultados del proyecto? - ¿En qué medida el proyecto ha establecido procedimientos y mecanismos de cooperación para coordinar con otras iniciativas y organizaciones relevantes? - ¿El proyecto ha recibido las orientaciones políticas, técnicas y administrativas necesarias de los diferentes niveles de toma de decisión para poder ejecutarse de forma exitosa? - ¿Se ha proporcionado el apoyo suficiente por parte de los diferentes departamentos de la institución ejecutora para lograr el buen funcionamiento del proyecto? (dirección de la institución hacia el proyecto; soporte técnico y administrativo hacia el proyecto; dirección del proyecto hacia el personal local)
Eficiencia	- ¿Los fondos presupuestarios del proyecto se han ejecutado en su totalidad?, ¿hubo ahorros importantes en algunas actividades?, ¿se ha gastado más de lo previsto en otras? - ¿El nivel de ejecución presupuestaria en cada componente es consistente con el nivel de cumplimiento de las metas físicas?, ¿los resultados alcanzados justifican los costos? - ¿El proyecto ha logrado movilizar fondos complementarios de socios nacionales, donantes u otros aliados?, ¿se puede estimar qué porcentaje del presupuesto del proyecto representa estos fondos complementarios? - ¿Los recursos (económicos, humanos, tiempo, conocimientos especializados, etc.) fueron asignados al proyecto de manera oportuna? - ¿El tiempo previsto para la ejecución del proyecto ha sido suficiente?, ¿hubo demoras en la ejecución de algunas actividades? - ¿En qué medida los recursos materiales, humanos e institucionales han sido suficientes y adecuados para lograr los objetivos del proyecto? - ¿Cuál ha sido la cantidad, la calidad y la oportunidad de los productos suministrados? - ¿En qué medida el proyecto ha desarrollado las acciones adecuadas y suficientes para conseguir recursos adicionales, con un costo razonable? - ¿En qué medida ha existido una relación racional entre los recursos invertidos y los resultados obtenidos? - ¿En qué medida se ha cumplido con el plan de trabajo? - ¿En qué medida se ha cumplido con la ejecución presupuestaria del proyecto? - ¿Han sido pertinentes los cambios realizados al presupuesto original? - ¿En qué medida existe congruencia entre el plan de trabajo, el presupuesto y la cantidad de recursos humanos disponibles en el proyecto? - ¿Qué tan adecuado y eficiente es el sistema o los mecanismos de información del proyecto para comunicar los avances del proyecto?
Logros (Eficacia)	- ¿En qué medida el proyecto ha alcanzado sus resultados y objetivos inmediatos?, - ¿En qué medida se cuantifica este avance en términos de los indicadores establecidos para cada componente del proyecto? - ¿En qué medida el proyecto ha contribuido a analizar y estructurar los registros administrativos de intermediación laboral de personas con discapacidad en el país? - ¿En qué medida el proyecto ha sido puntual en la entrega de productos y resultados? Si no lo ha sido, ¿cuáles han sido las causas? - ¿Los donantes están satisfechos con la calidad de los productos generados?, - ¿En qué medida el proyecto ha contribuido a colocar en la agenda pública la promoción de oportunidades de empleo para la población con discapacidad en el país? - ¿En qué medida el proyecto ha contribuido a aumentar el intercambio horizontal entre

Ejes temáticos de análisis	Aspectos a evaluar
	las contrapartes sobre las lecciones aprendidas de este proceso? - ¿Se han producido efectos positivos o multiplicadores no previstos a partir de las acciones del proyecto? (en la OIT/PNUD, en los gobiernos, en las organizaciones de empleadores, organizaciones de personas con discapacidad, en la situación del país) - ¿Se han producido efectos negativos o no previstos a partir de las acciones del proyecto? (en la OIT/PNUD, en los gobiernos, en las organizaciones de empleadores, organizaciones de personas con discapacidad, en la situación del país) - ¿Cuáles han sido los principales aportes de la OIT/PNUD en el logro de los objetivos planteados en cada uno de los componentes? - ¿En qué componentes el proyecto ha obtenido sus mayores logros y en cuáles los menores?, ¿qué actividades de las originalmente previstas se dejaron de realizar y qué otras, no contempladas en el diseño, se llevaron a cabo? - ¿Cuáles han sido las principales limitaciones o dificultades del proyecto rumbo al logro de sus objetivos, particularmente en lo que se refiere a la inclusión laboral de las personas con discapacidad? - ¿De qué modo contribuyen los productos y los efectos directos a los resultados del Marco Estratégico Programático Presupuestal de la OIT del bienio 2010 – 2011 y 2012 –2013 y del marco programático CPD 2013-2017 del PNUD?
Sostenibilidad	- ¿Cuenta el proyecto con estrategias adecuadas y pertinentes para asegurar la sostenibilidad? - ¿El proyecto ha promovido o fortalecido un entorno favorable (leyes y reglamentos, políticas, compromisos y capacidades institucionales y de personas) para consolidar los resultados?, ¿se ha fortalecido el marco normativo y operativo del gobierno en materia de inclusión laboral de personas con discapacidad? ¿En qué medida el proyecto ha contribuido a desarrollar condiciones que faciliten la sostenibilidad de los procesos de fortalecimiento institucional en relación con la inclusión laboral de personas con discapacidad? - ¿Cuál es el grado de compromiso de los gobiernos y las condiciones institucionales para dar seguimiento a las iniciativas promovidas por el proyecto? - ¿Cuál es el grado de interés e implicación de la OIT/PNUD en la continuidad del proyecto dentro de la Organización? - ¿En qué forma han sido integradas las organizaciones de empleadores y las organizaciones de personas con discapacidad a las iniciativas promovidas por el proyecto y cuál ha sido su nivel de apoyo para lograr los objetivos del mismo? - ¿Cuál es la capacidad técnica de las instituciones nacionales para continuar las actividades desarrolladas actualmente por el Proyecto? - ¿En qué instituciones las condiciones son más idóneas para que se generen los impactos positivos del proyecto?, ¿en qué instituciones ocurre lo contrario?, - ¿Cuáles son los principales retos, para el Estado, para los empresarios y para los trabajadores o personas con discapacidad, en futuras intervenciones?
Orientación hacia el impacto	- ¿Cuáles son los principales impactos del proyecto? ¿Cómo se puede cuantificar estos impactos en términos económicos de costo / beneficio para el país? - ¿Hasta qué punto estos impactos pueden vincularse causalmente a las intervenciones del proyecto?, ¿qué otros factores, externos al proyecto, pueden haber contribuido a alcanzar estos impactos?, ¿es posible aproximar qué componentes del proyecto habrían contribuido más en estos impactos? - ¿En qué medida el proyecto ha hecho una contribución significativa al impacto más amplio y de largo plazo en la promoción del trabajo decente para la población con discapacidad? - ¿Se puede observar algún efecto positivo o negativo, no previsto en el diseño, como

Ejes temáticos de análisis	Aspectos a evaluar
	consecuencia de las intervenciones del proyecto?, ¿las externalidades positivas se han integrado a la estrategia del proyecto? - ¿Cuáles son los principales impactos del proyecto en términos de políticas y normatividad, y de mejora en la gestión de las instituciones que han participado en la ejecución del proyecto?

3. Metodología de la evaluación: Técnicas de recolección, fuentes de información e instrumentos

Para la recolección de la información se recomienda utilizar algunas de estas técnicas, que serán acordadas con el equipo evaluador:

- Revisión documental (incluye revisión de fuentes estadísticas según disponibilidad de información).
- Entrevistas semi-estructuradas
- Entrevistas en profundidad
- Grupos focales.

Además, durante el proceso de evaluación se deberá:

- Tomar en consideración a todos los grupos afectados, contrapartes, partes interesadas y las diferencias entre ellos.
- Desglosar los grupos en función de los correspondientes parámetros (mujeres/hombres; nivel económico; edad; tipo de discapacidad; etc.) y prestar atención a los grupos beneficiarios y a los grupos contribuyentes de la intervención que se examina.
- Captar la participación cabal de las partes interesadas en la intervención y la evaluación, verificar que estos puedan opinar acerca del objeto de la evaluación y de la forma en que esta se realiza. También se deberá examinar si las partes interesadas han podido participar en el diseño, la ejecución y el seguimiento de la intervención que se evalúa.
- **Emplear métodos combinados** para determinar los efectos de la intervención, utilizando una combinación de métodos cualitativos y cuantitativos para recabar y analizar los datos desglosados por sexo y por las demás categorías pertinentes.

Entre las fuentes de información se incluirán las siguientes:

- Documentos del proyecto: PRODOC, Planes de Trabajo, Informes financieros, Informes de Avance, material de difusión, notas de prensa, memorias, sistematizaciones, estudios, entre otros.
- Beneficiarios y contrapartes del proyecto: funcionarios de instituciones públicas, empleadores, organizaciones de personas con discapacidad, personas con discapacidad, entre otros. En el caso de las instituciones públicas u otras organizaciones, no solo se entrevistará a personal directivo sino también técnico.
- Personal de las agencias participantes OIT y PNUD
- Coordinadora del proyecto

4. Actividades

1. Revisión de fuentes relacionadas al proyecto:

- a. Documentos del proyecto: PRODOC, Informe de evaluación intermedia, Planes de trabajo, Informes financieros, Informes de avance, material de difusión, notas de prensa, sistematización, presentaciones.
 - b. Páginas web.
 - c. Otros documentos.
2. Ajuste a las preguntas planteadas en los TDR relativas a cada criterio de evaluación (pertinencia, validez de diseño, eficacia, efectividad de gestión, eficiencia, sostenibilidad, orientación hacia el impacto) e identificación de cuáles de dichas preguntas se harán a cada una de las personas que serán entrevistadas en el trabajo de campo.
3. Definición de indicadores relativos a los diferentes criterios de evaluación, que permitan dar sustento estadístico a las conclusiones y recomendaciones de la consultoría.
4. Organización de grupos focales y/o un taller con las contrapartes para el logro de los objetivos de la evaluación. Esto incluye la logística de dichos eventos tales como preparación e impresión de materiales, coffe break, coordinación con interprete de lengua de señas, entre otros.
5. Sistematización de la información recogida de fuentes secundarias y primarias y análisis de dicha información
6. Elaboración del informe final de evaluación

Productos

- **Primer Producto**

Como resultado de las actividades 1, 2 y 3 se presentará un informe preliminar incluyendo un marco de evaluación completo con la metodología, criterios y preguntas que guiarán la evaluación, así como la definición de los indicadores relativos a los diferentes criterios de evaluación, que permitan dar sustento estadístico a las conclusiones y recomendaciones de la consultoría.

- **Segundo Producto**

Como resultado de las actividades 1, 2, 3, 4, 5 y 6, se presentará un informe final de evaluación que incluya todos los criterios previstos (pertinencia, validez de diseño, eficacia, efectividad de gestión, eficiencia, sostenibilidad, orientación hacia el impacto), así como las conclusiones, recomendaciones, lecciones aprendidas y buenas prácticas.

Contenido del Informe final de evaluación

El documento debe contener 50 páginas como máximo con las siguientes secciones:

- Portada
- Resumen ejecutivo
- Índice
- Abreviaturas
- Introducción
- Metodología
- Resultados
 - Pertinencia
 - Validez del diseño
 - Ejecución del proyecto

- Logros del proyecto
- Perspectivas de sostenibilidad de los resultados
- Orientación hacia el impacto
- Conclusiones
- Recomendaciones
- Lecciones aprendidas
- Anexos

Plazo de Ejecución

Fecha de inicio: 10 de noviembre del 2014

Fecha de finalización: 19 de diciembre del 2014

Forma de pago

El monto total a pagar es de **US\$10.000.00**, los cuales se cancelarán previa entrega de los productos a satisfacción del Proyecto de la siguiente forma:

PRIMER PAGO: USD 4.000 previa entrega a satisfacción del producto 1

SEGUNDO PAGO: USD 6.000 previa entrega a satisfacción del producto 2

Evaluación del consultor

El trabajo será supervisado por la Especialista de Género de la OIT y la Coordinadora del Proyecto.

Ámbito geográfico

Costa Rica

Presupuesto

Línea presupuestaria: 16.50

Country Programme Outcome - CPO

6.3. Lista de personas entrevistadas

Entrevistas individuales y grupales

Gobierno

1. Anabelle Rodríguez (DNSC)
2. Ana Lorena Chaves (UEOPCD, MTSS)
3. Ana María Ramírez (IMAS)
4. Andrés Romero (Director Nacional de Empleo, MTSS)
5. Aralys Durán (Intermediación, INA)
6. Dora Lis Berrocal (CNREE)
7. Dylana Badilla (CENARE)
8. Felipe Obando (CNREE)
9. Gilda Aguilar (MEP)
10. Harold Villegas (Viceministro de Trabajo y Economía Solidaria, MTSS)
11. Iván Calvo (PYMES, INA)
12. Johney Valverde (SECODI, INA)
13. Josué Jiménez (Municipalidad de Alajuela)
14. Juan Manuel Cordero (ExViceministro de Trabajo Sector Social, MTSS)
15. Karen Castillo (Municipalidad de Heredia)
16. Larry Araya (Intermediación, INA)
17. Laura Chacón (Intermediación, INA)
18. Maylid Vargas Barboza (Colegio Dr. Moreno Cañas)
19. María Álvarez (Municipalidad de Belén)
20. María Cecilia Lindo Marín (DNSC)
21. Marcial Sánchez (Municipalidad de Pococí)
22. Martha Zamora (Directora de Seguridad Social, MTSS)
23. Maura Briceño (Hospital Nacional Psiquiátrico)
24. Patricia Ramírez (MEP)
25. Rosa María Quirós (DNE, MTSS)
26. Viviana Guillén (SECODI, INA)

Sector Privado

27. Alejandra Salas (Grupo Roble)
28. Álvaro Vega Salas (Trabajador, Pizza Hut)
29. Andrey Zúñiga (Trabajador, Pizza Hut)
30. Ericka Masís (Pizza Hut)
31. Esteban Garita Castillo (Trabajador, Pizza Hut)
32. Gabriela Echandi (Red Empresas Inclusivas, AED)
33. Hadit Sibaja (Socia, Coopesuperación)
34. Jeffry Chaves Mora (Trabajador, Coopeservidores)
35. Jorge Mora Valverde (Trabajador, Coopeservidores)
36. José Salas (UCCAEP)
37. Julio Rojas (Gerente, Coopesuperación)
38. Kimberly Alfaro (Coopeservidores)

39. Leonardo Durán (Gerente Operaciones, Pizza Hut)
40. Mauricio Gómez (Gerente Restaurante, Pizza Hut)
41. Mauricio Vargas (Supervisor, Pizza Hut)
42. Rebeca Elizondo (Coopeservidores)
43. Tania Vargas (Credomatic)

PNUD / OIT

44. Gerald Mora (Oficial de Programas, PNUD)
45. Lucrecia Siles (Asistente administrativa Proyecto PNILPcD, PNUD/OIT)
46. Madai Linkimer (Coordinadora de Proyecto PNILPcD, PNUD/OIT)
47. María José Chamorro (Especialista de Género, ETDP y OP de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana, OIT)
48. Mauricio Dierckxsens (Especialista en Empleo, ETDP y OP de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana, OIT)
49. Paula Antezana (Consultora externa de OIT/PNUD)
50. Stephan Tromel (Especialista en Discapacidad, OIT)

Otros actores

51. Adriana Ulate (INFOCOOP)
52. Catalina Fábregas (GIZ)
53. Bárbara Holst (Universidad Nacional)
54. Margarita Alvarado (Fundación Servicio Flores Arroyo)

Grupo focal de PcD

1. Alexander Castillo
2. Ana Domínguez
3. Christopher Azofeifa
4. Donovan Cabezas
5. Jean Pierre Montero
6. Jorge Eduardo Quesada
7. Jorge Vinicio Gutiérrez
8. Melvin Flores Espinoza

Docentes del MEP encuestados

1. Alejandro Abarca Pacheco
2. Cielo Córdoba Solano
3. Gilberto Mora Sancho
4. Hazel Rojas Rojas
5. María del Rocío Gamboa Martínez
6. Patricia Sancho Sanabria
7. Ronny Cascante Palacios
8. Shirley Forester Elizondo
9. Viviana Abarca Bonilla

Taller de validación de resultados preliminares

1. Ana Isabel Montoya (CNREE)
2. Ana Leonor Sanabria (INA)
3. Ana Lorena Chaves (MTSS)
4. Ana María Ramírez (IMAS)
5. Dylana Badilla (CENARE)
6. Gabriela Echandi (AED)
7. Gerald Mora (PNUD)
8. Gilda Aguilar (MEP)
9. Johny Valverde (INA)
10. José Salas (UCCAEP)
11. Keylor López (INA)
12. Iván Calvo (INA)
13. Laura Chacón (INA)
14. Lucrecia Siles (PNUD/OIT)
15. Madai Linkimer (PNUD/OIT)
16. Margarita Alvarado (Fundación Servicio Flores Arroyo)
17. María José Chamorro (OIT)
18. Martha Zamora (MTSS)
19. Melissa Lizano (Hospital Nacional Psiquiátrico)
20. Patricia Ramírez (MEP)
21. Paula Antezana (Consultora)
22. Stephan Tromel (OIT)

6.4. Documentación consultada

Bibliografía

- MTSS. Anuario Estadístico MTSS 2013. MTSS, San José, Costa Rica, Abril 2014.
- MTSS. Estrategia Nacional de Empleo y Producción. El Empleo en el Corazón del Desarrollo. MTSS, MEIC, Presidencia de la República, San José, Costa Rica, agosto 2014.
- MTSS. Plan Nacional de Inserción Laboral para la Población con Discapacidad en Costa Rica 2012 – 2015. MTSS, San José, Costa Rica, Setiembre 2012.
- MTSS. Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la Formación e Inserción Laboral de la Población con Discapacidad en Costa Rica. MTSS, MEP, INA, San José, Costa Rica, 2014.
- Naciones Unidas. Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad. Guía de Formación. Serie de capacitación profesional No. 19. Nueva York y Ginebra, 2014.
- Programa Estado de la Nación. XX Informe del Estado de La Nación en Desarrollo Humano Sostenible. PEN, San José, Costa Rica, 2014.
- MIDEPLAN. Plan Nacional de Desarrollo 2011 – 2014: María Teresa Obregón Zamora. MIDEPLAN, San José, Costa Rica, 2010.
- MIDEPLAN. Plan Nacional de Desarrollo 2015 – 2018: Alberto Cañas Escalante. MIDEPLAN, San José, Costa Rica, 2014.
- Palacios, Agustina. El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Ediciones Cinca, Madrid, 2008.
- Organización Mundial de la Salud. Informe Mundial sobre la Discapacidad. Resumen, OSM/Banco Mundial, Malta, 2011. En: http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/summary_es.pdf?ua=1

Documentos e informes:

- AED. Reglamento de participación para el reconocimiento Costa Rica Incluye, 2014.
- DGSC, Área de Reclutamiento y Selección de Personal, Unidad de Reclutamiento y Postulación de Candidatos. Cuadros: Cantidad de personas contratadas a través del Régimen de Servicio Civil a partir del año 2010; Pedimentos de personal reservados en acatamiento de la Ley 8862 (al 21 de noviembre de 2014); Clases y especialidades en las que hay registro de elegibles paralelo especial (al 21 de noviembre de 2014); Clases y especialidades en las que no hay registro de elegibles paralelo especial y existen plazas reservadas en acatamiento a la Ley 8862.
- Holst, Bárbara. “Redes Locales para la Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad. Caja de Herramientas”, documento presentado el 17 de diciembre de 2014, en el Auditorio de CENAREC, San José.
- MTSS. Presentación power point “¿Qué es Empléate Inclusivo?”.

- MTSS/GIZ. Empresas realizando procesos de inclusión de PcD, Noviembre 2014.
- MTSS/GIZ. Informe Intermedio. Consultoría. Capacitación de Municipalidades y Centros de Formación para la Inserción Laboral de Jóvenes con Discapacidad. Elaborado por Ana Catalina Fábrega, noviembre 2014.
- MTSS/Programa Empléate. Informe General. Modalidad Empléate Inclusivo. Abril 2013 – Octubre 2014.
- Municipalidad de Alajuela. Plan de Desarrollo Cantonal Alajuela inclusivo y Solidario 2013 – 2023. Alajuela, Costa Rica, julio 2012.
- Municipalidad de Belén. Plan Cantonal de Desarrollo Humano del Cantón de Belén 2013 – 2022, 2012.
- Municipalidad de Heredia. Plan de Desarrollo Humano Local del Cantón de Heredia (Plan de Desarrollo Municipal de Mediano) 2012 – 2016. Heredia, Costa Rica, 2012.
- Municipalidad de Santa Ana. Planes Operativos Anuales 2011, 2012 y 2013.
- OIT, Plan de Implementación de Costa Rica, 2012 - 2013.
- OIT, SM Country Program Report Final CR, Overall Assessment of Decent Work Progress at the Country Level, 2012 - 2013.
- PNUD/OIT. CR I Quarterly Report 2013, Marzo 2013.
- PNUD/OIT. CR II Quarterly Report 2013, Junio 2013.
- PNUD/OIT. CR III Quarterly Report 2013, Setiembre 2013.
- PNUD/OIT. CR IV Quarterly Report 2013, Diciembre 2013.
- PNUD/OIT. CR Semi Annual Report 2014, Diciembre 2014.
- PNUD/OIT. Documento de Proyecto PNILPcD, 2012.
- UN Partnership to Promote the Rights of Persons with Disabilities. Strategic and Operational Framework (SOF) of the UNPRPD, 2012.

Legislación:

- Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad (2007), aprobada mediante Ley No. 8661, 29 de setiembre 2008.
- Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999), aprobada mediante Ley No. 7948, 8 de diciembre de 1999.
- Ley No. 2 Código de Trabajo y sus reformas, Costa Rica, Diario Oficial La Gaceta No. 192, 29 de agosto de 1943.
- Ley No. 7125 de Pensión vitalicia para personas que padecen parálisis cerebral profunda, 24 de enero de 1989.
- Ley No. 7600 de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, Diario Oficial La Gaceta No. 112, 29 de mayo de 1996.
- Ley No. 7636 Pensión para los Discapacitados con Dependientes, Diario Oficial La Gaceta No. 217, 12 de noviembre de 1996.

- Ley 8769 reforma de la Ley de pensión vitalicia para personas que padecen parálisis cerebral profunda, Ley Nº 7125, de 24 de enero de 1989, Diario Oficial La Gaceta No. 201, 16 de octubre de 2009.
- Ley No. 8862 de Inclusión y Protección Laboral de las Personas con Discapacidad en el Sector Público, Diario Oficial La Gaceta No. 219, 11 de noviembre de 2010.
- Reglamento del Programa del Régimen No Contributivo de la CCSS, Diario Oficial La Gaceta No. 186, 26 de setiembre de 2008.
- Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS y sus reformas, Diario Oficial La Gaceta No. 161, 23 de agosto de 2007.
- Directriz N. 14-MTSS de Creación de la Comisión Técnica Interinstitucional para la Empleabilidad de Personas con Discapacidad, Diario Oficial La Gaceta No. 3, 4 de enero de 2007.

Sitios web consultados:

- AED, Red de Empresas Inclusivas: www.aedcr.com/redempresasinclusivas
- Caja Costarricense del Seguro Social: www.ccss.sa.cr
- ILO Global Business and Disability Network: www.businessanddisability.org/
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio: www.meic.go.cr
- Ministerio de Planificación Nacional y de Política Económica: www.mideplan.go.cr
- Municipalidad de Alajuela: www.munialajuela.go.cr
- Municipalidad de Belén: www.belen.go.cr
- Municipalidad de Heredia: www.heredia.go.cr
- Municipalidad de Pococí: www.munipococi.go.cr
- Municipalidad de Santa Ana: www.santaana.go.cr
- Programa Empléate del MTSS: www.empleate.cr
- Programa Estado de la Nación: www.estadonacion.or.cr
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Costa Rica: www.cr.undp.org
- Sistema Nacional de Intermediación, Orientación e Información de Empleo: www.buscoempleocr.com
- United Nations Development Programme: www.undp.org
- UN Partnership to promote the Rights of Persons with Disabilities Multi-Donor Trust Fund (UNPRPD MDTF): mptf.undp.org

6.5. Matriz de evaluación

INTERROGANTES DE EVALUACIÓN	VARIABLES E INDICADORES	FUENTES/MÉTODOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN
Pertinencia y coherencia estratégica de la intervención		
1. ¿En qué medida el proyecto incorporó las necesidades, intereses y preocupaciones de la población con discapacidad de Costa Rica desde el enfoque de Derechos Humanos?	- Grado de priorización de los objetivos y metas del proyecto en las políticas, programas, planes y agendas de los beneficiarios del proyecto. -	- Revisión documental - Consulta a informantes: Funcionarios de MTSS, INA, CNREE, CPJ, IMAS, DGSC, UCCAEP, MEP, Municipalidades, organizaciones de PcD.
2. ¿De qué forma los objetivos y líneas de acción del proyecto son compatibles o complementarios con planes nacionales de desarrollo, planes de trabajo decente, resultados y prioridades nacionales de la programación estratégica de la OIT/PNUD?	- Grado de presencia de los objetivos del proyecto en los programas, planes y agendas del país. - Grado de consistencia entre los objetivos y líneas de acción del proyecto y las prioridades establecidas en dichos programas, planes y agendas.	- Revisión documental: planes nacionales de desarrollo, programas de trabajo decente, programación estratégica OIT / PNUD. - Consulta a informantes: Funcionarios de OIT y PNUD, gobierno, empleadores y PcD.
Validez del diseño de la intervención		
3. ¿En qué medida el diseño del Proyecto refleja e incorpora las capacidades, necesidades, prioridades y recursos de sus participantes y beneficiarios?	- Grado de factibilidad de los objetivos y resultados propuestos por el Proyecto - Tipo y grado de participación de las entidades responsables del tema a nivel nacional y de la PcD en el diseño del proyecto. - Grado de comprensión de los participantes y beneficiarios del Proyecto respecto a los objetivos y estrategias propuestas.	- Revisión documental: PRODOC, Plan Nacional de Inserción Laboral de la PcD en CR. - Consulta a informantes: Funcionarios de OIT y PNUD, gobierno, empleadores y PcD.
4. ¿En qué medida el Proyecto vincula en forma coherente y lógica los problemas y necesidades detectados, los objetivos, los resultados, las actividades, los recursos y la estructura organizativa?	- Grado de consistencia lógica entre el problema, los fines y los medios del Proyecto. - Grado de suficiencia y pertinencia de los componentes estratégicos para lograr los objetivos - Grado de identificación de supuestos y riesgos del Proyecto - Existencia de medidas de mitigación y administración de riesgos - Grado de claridad en la definición de roles y responsabilidades de las entidades ejecutoras del Proyecto.	- Revisión documental: PRODOC, Plan Nacional de Inserción Laboral de la PcD en CR. - Consulta a informantes: Funcionarios de OIT y PNUD, gobierno, empleadores y PcD.
5. ¿En qué medida el sistema de seguimiento y evaluación del Proyecto, en particular los indicadores, permite verificar el avance en el logro de los objetivos, resultados y efectos del Proyecto.	- Calidad y oportunidad de la información proporcionada por el sistema - Grado de dificultad de la recolección y actualización de la información de los indicadores.	- Revisión documental: PRODOC, Informes de las Comisiones, Informes a donante. - Consulta a informantes: Funcionarios de OIT y PNUD, gobierno, empleadores y PcD.
Efectividad del proyecto (logros)		
6. ¿En qué medida el Proyecto alcanzó el cumplimiento de los objetivos y resultados previstos?:	- Nivel de progreso del Proyecto con respecto a los objetivos y metas propuestas (Ver indicadores del PRODOC):	- Revisión documental: Informes a donante, publicaciones y materiales producidos por el

INTERROGANTES DE EVALUACIÓN	VARIABLES E INDICADORES	FUENTES/MÉTODOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN
6.1. ¿Cuáles fueron los principales logros del proyecto de acuerdo con los ejecutores y los constituyentes? 6.2. ¿Cuáles fueron los principales beneficios percibidos por los beneficiarios del proyecto? 6.3. ¿Cuáles fueron los principales factores que influyeron en el grado de cumplimiento del proyecto?	- Número y tipo de logros del Proyecto a nivel local y nacional. - Percepción de los actores sociales sobre la contribución del Proyecto a la problemática de inserción laboral de PcD. - Grado de congruencia entre los aportes del Proyecto y el Marco Estratégico Programático Presupuestal de la OIT del bienio 2010 – 2011 y 2012 –2013 y del Marco Programático CPD 2013-2017 del PNUD. - Tipo y grado de participación de los diferentes actores en la ejecución del Proyecto	proyecto, Marco Estratégico Programático Presupuestal de la OIT del bienio 2010 – 2011 y 2012 –2013, Marco Programático CPD 2013-2017 del PNUD. - Consulta a informantes: Funcionarios de PNUD, OIT, de gobierno y de organizaciones de empleadores y de PcD.
7. ¿En qué medida la ejecución del proyecto brindó aportes a las políticas, programas y proyectos locales o nacionales relativos a la inserción laboral de la PcD?	- Nivel de incorporación o adecuación de los aportes del Proyecto a las políticas, programas y proyectos locales o nacionales relativos a la inserción laboral de la PcD.	- Revisión documental: Informes de proyecto, documentos y publicaciones apoyados o generados por el Proyecto. - Consulta a informantes: Funcionarios de PNUD, OIT, gobierno, empleadores y PcD.
Eficacia de la estructura de gestión		
8. ¿En qué medida la estructura organizativa del proyecto influyó en su ejecución y en el logro de sus objetivos, tomando en consideración las siguientes dimensiones: 8.1. Toma de decisiones estratégicas, técnicas y operativas 8.2. Recursos humanos 8.3. Recursos financieros 8.4. Comunicación y coordinación interna 8.5. Comunicación y coordinación con actores externos 8.6. Mecanismos de planificación, monitoreo y evaluación 8.7. Procedimientos administrativos?	- Nivel de suficiencia y adecuación entre la estructura organizativa y los requerimientos de ejecución del Proyecto - Tipo y grado de efectividad de los mecanismos utilizados para la ejecución del proyecto (ejecución directa, consultorías, apoyo a actividades de entidades ejecutoras, etc.) - Grado de agilidad y efectividad de los mecanismos de toma de decisiones y de coordinación. - Tipo y calidad de los mecanismos de planificación y seguimiento de planes	- Revisión documental: Informes de proyecto, planes de trabajo - Consulta a informantes: Funcionarios de PNUD, OIT, entidades ejecutoras de actividades del Proyecto, consultores externos.
Eficiencia en el uso de los recursos		
9. ¿Cuál fue el nivel de ejecución presupuestaria del proyecto en comparación con lo planificado? 10. ¿Qué factores influyeron en el nivel de ejecución presupuestaria?	- Nivel de ejecución presupuestaria anual desglosada por tipo de línea presupuestaria. - Distribución porcentual del presupuesto por tipo de línea presupuestaria. - Grado de agilidad y efectividad de los mecanismos de toma de decisiones, coordinación y comunicación con el donante, al interior de la OIT y con las instancias administrativas.	- Revisión documental: Informes financieros. - Consulta a informantes: Funcionarios de PNUD y OIT (equipo ejecutor, personal de cooperación y administrativo).
Sostenibilidad de la intervención y orientación al impacto		
11. ¿En qué medida los resultados y productos generados por el proyecto han sido incorporados, adoptados o utilizados por los beneficiarios del proyecto?	- Grado de utilización y adopción de los resultados y productos generados por el Proyecto por parte de los gobiernos, empleadores y PcD.	- Revisión documental: Informes del Proyecto, publicaciones y materiales generados el Proyecto - Consulta a informantes: Funcionarios de

INTERROGANTES DE EVALUACIÓN	VARIABLES E INDICADORES	FUENTES/MÉTODOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN
		PNUD, OIT, gobierno, empleadores y PcD.
12. ¿Cuál es el grado de institucionalización del tema de inserción laboral de las PcD en la agenda institucional de las entidades participantes en el Proyecto?	- Nivel de compromiso político de las entidades participantes el Proyecto con el tema de inserción laboral de las PcD. - Mención y tipo de abordaje del tema de inserción laboral de las PcD en los medios de comunicación o documentos oficiales de las entidades participantes.	- Revisión documental: sitio web, boletines informativos, estrategias o planes de trabajo institucionales. - Consulta a informantes: Funcionarios de PNUD, OIT, gobierno, empleadores y PcD.
13. ¿Qué iniciativas continuarán desarrollando los beneficiarios directos del proyecto una vez que éste haya finalizado?	- Tipo de acciones iniciadas por el Proyecto que continúan ejecutando sin el apoyo financiero de PNUD / OIT.	- Revisión documental: Informes del proyecto, documentos relacionados con las iniciativas de los beneficiarios. - Consulta a informantes: Funcionarios de PNUD, OIT, gobierno, empleadores y PcD.

6.6. Demanda y oferta laboral de Población con Discapacidad en la plataforma www.buscoempleocr.com

El Sistema Nacional de Intermediación, Orientación e Información de Empleo (SIOIE) cuenta con una plataforma electrónica para el registro y gestión de la oferta y la demanda laboral www.buscoempleocr.com. Dicha plataforma es utilizada por los gestores de empleo de los servicios de intermediación que conforman el SIOIE.

La plataforma incorporó una serie de variables para identificar y caracterizar a la población con discapacidad usuaria del servicio, así como para ubicar a las empresas con disponibilidad de contratar personas con discapacidad.

A continuación se realiza una descripción de la oferta y demanda laboral relativa a la población con discapacidad registrada en dicha plataforma. Los cuadros y gráficos que se presentan se generaron a partir de los datos proporcionados por el INA, con corte al 30 de noviembre de 2014.

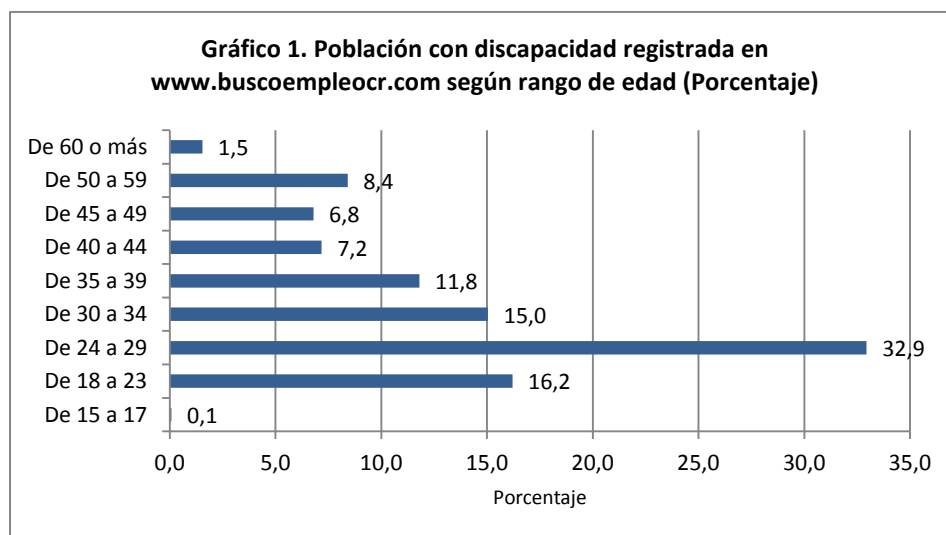
1. Población con discapacidad registrada en www.buscoempleocr.com

La plataforma contaba con 1.296 personas con discapacidad registradas como usuarios, lo cual representa el 1% del total de usuarios (134.258 personas registradas). El 53% de esta población reside en San José, el 17% en Alajuela, 14% en Heredia, 9% en Cartago y el restante 7% se distribuye entre Guanacaste, Limón y Puntarenas. En cuanto a la distribución por sexo, 62% son hombres y 38% mujeres.

Cuadro 1. Personas con discapacidad registradas en www.buscoempleocr.com según provincia y sexo.

Provincia	Número			Porcentaje		
	Mujer	Hombre	Total	Mujer	Hombre	Total
Alajuela	84	130	214	17,0	16,2	16,5
Cartago	54	66	120	11,0	8,2	9,3
Guanacaste	13	20	33	2,6	2,5	2,5
Heredia	65	112	177	13,2	13,9	13,7
Limón	13	26	39	2,6	3,2	3,0
Puntarenas	11	13	24	2,2	1,6	1,9
San José	253	436	689	51,3	54,3	53,2
Total	493	803	1296	100,0	100,0	100,0

El 64% de los usuarios con discapacidad tienen un rango de edad entre 18 y 34 años, tal como se observa en el gráfico 1.



Uno de las características que tiene el sistema es la gran cantidad de usuarios que se encuentran en estado inactivo. Solamente el 10% de las personas con discapacidad registradas están activas (128), porcentaje que es menor al que se registra en la población sin discapacidad (15%).

Cuadro 2. Población con discapacidad registrada en www.buscoempleocr.com según rango de edad, estado de actividad y sexo.

Rango de edad	No Activos				Activos				Total	
	Hombre	Mujer	Total	%	Hombre	Mujer	Total	%	Total	%
De 15 a 17	1	0	1	0,1	0	0	0	0,0	1	0%
De 18 a 23	102	81	183	15,7	12	15	27	21,1	210	16%
De 24 a 29	230	162	392	33,6	26	9	35	27,3	427	33%
De 30 a 34	106	65	171	14,7	18	6	24	18,8	195	15%
De 35 a 39	88	49	137	11,7	9	7	16	12,5	153	12%
De 40 a 44	58	26	84	7,2	6	3	9	7,0	93	7%
De 45 a 49	46	32	78	6,7	8	2	10	7,8	88	7%
De 50 a 59	72	30	102	8,7	5	2	7	5,5	109	8%
De 60 o más	16	4	20	1,7	0	0	0	0,0	20	2%
TOTAL	719	449	1168	100	84	44	128	100,0	1296	100

En cuanto al nivel educativo, 18% tiene menos de primaria completa, 50% secundaria completa o incompleta y el 25% formación superior, lo que implica que las personas registradas tienen formación suficiente para ocupaciones especializadas y profesionales.

Cuadro 3. Población con discapacidad registrada en www.buscoempleocr.com según nivel educativo

Nivel educativo	Número	%
Ningún grado	58	4,5
Primaria incompleta	38	2,9
Primaria completa	132	10,2
Secundaria (académica y técnica) incompleta	308	23,8
Secundaria (académica y técnica) completa	342	26,4
Universitaria y Parauniversitaria	323	24,9
No indica	95	7,3
Total	1296	100,0

La mayoría de las personas con discapacidad registradas poseen discapacidad física 43%, seguidas de las personas con deficiencias visuales (25%) y auditivo (22%). De acuerdo con el Censo Nacional 2011, el 53% de la población con discapacidad tiene deficiencias visuales, por lo tanto, se confirma los problemas de accesibilidad que tiene la plataforma para este sector de la población, y que se habían detectado en el diagnóstico del PNILPcD.

Cuadro 4. Población con discapacidad registrada en www.buscoempleocr.com según tipo de discapacidad y estado de actividad

Tipo de discapacidad	Inactivos	Activos	Total	%
Física	492	66	558	43,1
Retraso mental	71	5	76	5,9
Transtorno mental	17	1	18	1,4
Sensorial auditivo	257	24	281	21,7
Sensorial visual	294	30	324	25,0
Sensorial auditivo y visual	7	2	9	0,7
Múltiple	30	0	30	2,3
Total	1168	128	1296	100,00

La población activa está ubicada principalmente en los cantones de San José, Desamparados, Heredia, Alajuela y Goicochea, tal como se observa en el Cuadro 5.

**Cuadro 5. Población con discapacidad registrada en
www.buscoempleocr.com activa según cantón y sexo**

Cantones	Mujeres	Hombres	Total
San José	7	9	16
Desamparados	6	9	15
Heredia	7	5	12
Alajuela	0	7	7
Goicoechea	2	5	7
Alaluelita	1	4	5
Tibás	2	3	5
San Carlos	2	2	4
Cartago	2	2	4
El Guarco	0	3	3
Belén	1	2	3
Barva	1	2	3
Moravia	1	2	3
Grecia	1	1	2
La Unión	0	2	2
Santa Cruz	1	1	2
Flores	0	2	2
San Rafael	0	2	2
Santa Bárbara	0	2	2
Limón	1	1	2
Curridabat	1	1	2
Santa Ana	2	0	2
Aserri	0	2	2
San Ramón	0	1	1
Los Chiles	0	1	1
Naranjo	1	0	1
Palmares	0	1	1
Paraíso	1	0	1
Oreamuno	0	1	1
Turrialba	1	0	1
Bagaces	0	1	1
Liberia	1	0	1
San Isidro	1	0	1
Santo Domingo	0	1	1
San Pablo	0	1	1
Sarapiquí	0	1	1
Puntarenas	1	0	1
Escazú	0	1	1
León Cortés	0	1	1
Montes de Oca	0	1	1
Pérez Zeledón	0	1	1
Tarrazú	0	1	1
Vásquez de Coronado	0	1	1
Mora	0	1	1
Total	44	84	128

2. Empresas registradas en www.buscoempleocr.com

De las 3.545 suscritas en la plataforma, 8% respondió que sí estaría dispuesta a contratar personas con discapacidad, el 6% respondió que no y el restante 86% no respondió a la pregunta. De las que manifestaron disponibilidad, el 59% se ubican en la provincia de San José, 13% en Heredia, 10% en Alajuela y 7% en Cartago. Solamente 30 empresas (10%) están fuera del Gran Área Metropolitana.

Cuadro 6. Empresas registradas en www.buscoempleocr.com dispuestas a contratar personas con discapacidad según provincia

Provincia	Número	Porcentaje
Alajuela	30	10,3
Cartago	20	6,9
Guanacaste	15	5,2
Heredia	39	13,4
Limón	6	2,1
Puntarenas	9	3,1
San José	171	59,0
Total	290	100,0

Los cantones donde se ubican la mayor cantidad de empresas con disposición a realizar contrataciones inclusivas son San José (67), Curridabat (20), Escazú (19), Heredia (18) y Goicoechea (12).

Si se comparan estos datos con los del cuadro 5 correspondientes a la ubicación geográfica de la población con discapacidad activa en el sistema, se evidencia la falta de coincidencia entre la oferta y la demanda. En primer lugar, la demanda laboral (290 empresas) supera la oferta (128 personas). Además, cantones como Curridabat y Escazú, donde se ubican bastantes empresas con disposición a contratar, casi no cuentan con oferta laboral registrada (2 personas en Curridabat y 1 en Escazú).

Cuadro 7. Empresas registradas en www.buscoempleocr.com dispuestas a contratar personas con discapacidad según cantón

Provincia	Número	Cantón	Número
Alajuela	30	Alajuela	11
		Grecia	5
		Naranjo	1
		San Carlos	7
		San Ramón	6
Cartago	20	Cartago	9
		El Guarco	3
		Jiménez	1
		La Unión	3
		Paraíso	3
		Turrialba	1
Guanacaste	15	Liberia	4
		Santa Cruz	3
		Carrillo	2
		La Cruz	3
		Bagaces	2
		Nandayure	1
Heredia	39	Barva	2
		Belén	5
		Flores	2
		Heredia	18
		San Isidro	2
		San Rafael	1
		Santa Bárbara	1
		Santo Domingo	6
		Sarapiquí	2
Limón	6	Guácimo	2
		Pococí	1
		Limón	3
Puntarenas	9	Osa	2
		Aguirre	2
		Puntarenas	1
		Golfito	2
		Garabito	2
San José	171	Alajuelita	1
		Aserri	1
		Curridabat	20
		Desamparados	11
		Dota	1
		Escazú	19
		Goicoechea	12
		León Cortés	1
		Montes de Oca	10
		Moravia	9
		Pérez Zeledón	1
		San José	67
		Santa Ana	7
		Tibás	9
		Vásquez de Coronado	2
TOTAL	290		290

En relación con los tipos de ocupaciones que solicitan las empresas con disposición a contratar, la mayoría de ellas se clasifican como trabajos no calificados, semicalificados o de baja calificación, mientras que la oferta laboral se caracteriza por niveles medios y altos de calificación.

**Cuadro 8. Puestos más frecuentes solicitados por las empresas registradas en
www.buscoempleocr.com dispuestas a contratar personas con discapacidad según ocupación**

Ocupación	Número
Técnicos en ventas	91
Técnicos y auxiliares de contabilidad y auditoría	36
Empleados de contabilidad y finanzas	31
Recepcionista Bilingüe	31
Ayudante de cocina	31
Servicio al Cliente	29
Cajeros	29
Cocineros de Hotel	24
Cocinero institucional	22
Vendedores y demostradores de tiendas y almacenes	21
Empleados de control de abastecimiento e inventario (Asistente)	20
Meseros	20
Mecánicos y ajustadores electricistas (Electromecánicos)	20
Panaderos y pasteleros	18
Conserjes	16
Administradores de empresas y profesionales de la mercadotecnia	15
Técnicos y asistentes en aire acondicionado	14
Encargado de Mantenimiento de Edificios	14
Limpiadores de oficinas, hoteles y otros establecimientos	14
Jefe de cocina	13
Vendedores en su propia casa	13
Técnicos en control de equipos informáticos	11
Oficinistas	11
Empleados de control de abastecimiento e inventario (Encargado)	11
Chofer de vehículos Livianos	11
Técnicos y asistentes en electricidad	10
Técnicos y asistentes en mecánica industrial	10
Electricistas de obras y afines	10
Electricista Industrial	10
Técnicos y asistentes en refrigeración	9
Técnicos y asistentes en administración de empresas/negocios y en mercadeo	9
Secretarios	9
Soldadores y oxicortadores	9
Vendedores a domicilio y por teléfono	9
Contadores (as) públicos	8
Mecánicos y ajustadores de vehículos pesados	8
Gerentes y subgerentes generales, directores y subdirectores generales y coordinadores generales de instituciones públicas y de empresas privadas	7
Ingenieros en mantenimiento industrial	7
Técnicos y asistentes en electrónica	7
Recepcionistas y empleados de informaciones	7
Especialista en tratamientos belleza	7
Guarda de Empresa Privada	7
Mecánicos y ajustadores de vehículos	7
Peones de la construcción	7
Técnico de salud ocupacional	6
Inspectores de control de calidad	6
Operador de Call Center	6
Camareros	6
Cantineros	6
Carniceros	6
Mensajeros	6
Obrero de proceso	6