

**El Plan de Igualdad de Oportunidades para las
Personas con Discapacidad: Balance y Propuesta**

Pedro Francke y Carlos Cordero

**COMISION ESPECIAL DE ESTUDIO
SOBRE DISCAPACIDAD**

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

RESUMEN EJECUTIVO

La Discapacidad y la Acción del Estado

La discapacidad es un problema que ha estado poco presente en los espacios públicos de la sociedad peruana. Ni el Estado, ni los políticos, ni los medios de comunicación, han mostrado mayor interés en ello, lo que explica la escasa visibilidad de la problemática de la discapacidad en el país.

Parte del problema es que las personas con discapacidad ha sido vistas fundamentalmente como un grupo social que demanda recursos al resto de la sociedad y al Estado, perdiéndose de vista que tienen potenciales y capacidades que la sociedad impide que se aprovechen. Un cálculo muy inicial indica que por discapacidad se pierde un 7% del PBI, cantidad superior al aporte que realizan sectores importantes como la minería o la agricultura.

Lo cierto es que en el Perú, la discapacidad es un factor de exclusión que se suma a otros, como las exclusiones por origen étnico, nivel socioeconómico, ubicación geográfica, género o edad. El Estado otorga una mínima atención a este colectivo: apenas 10% de las necesidades de salud debido a discapacidad son atendidas; el registro de los niños con discapacidad que van a la escuela no llega al 5%; las barreras arquitectónicas y de transporte público son la regla y no la excepción; y menos de 1% de beneficiarios de los programas laborales estatales corresponde a personas con discapacidad.

La razón de estas graves dificultades es que las políticas públicas en general, y las políticas sociales en particular, no han considerado a la discapacidad en su diseño ni en su ejecución. Es como si la discapacidad no existiera para el Estado, que cierra los ojos a la obvia diversidad existente en el país, e intenta prestar servicios básicos y cumplir sus funciones públicas, sin adecuarse a las condiciones locales y personales de las y los peruanos, lo que sin duda requiere brindar una atención adecuada a la realidad y potencialidad de cada grupo humano, trátase de personas con discapacidad, niñas rurales, niños trabajadores, u otros.

Matriz de los Enfoques adoptados por sectores en el tema de discapacidad

	<i>Enfoque existente</i>	<i>Enfoque propuesto</i>
<i>Salud</i>	<i>Atención de emergencia y por enfermedad; Servicios de rehabilitación recuperativa de cobertura limitada a algunos tipos de discapacidad</i>	<i>Énfasis en prevención y promoción Rehabilitación basada en la comunidad</i>
<i>Educación</i>	<i>Educación segregada y de cobertura urbana</i>	<i>Educación universal, integradora e inclusiva</i>
<i>Trabajo</i>	<i>Programas sin atención a la problemática de discapacidad</i>	<i>Capacitación, colocaciones, seguimiento y asesoría permanente tanto a trabajadores como empleadores</i>
<i>Transporte</i>	<i>Servicio no amigable y excluyente</i>	<i>Inclusivo, amable y sensible con las personas con discapacidad</i>

La Experiencia del Plan de Igualdad de Oportunidades para Personas con Discapacidad

Tras la creación del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS) en 1999, y la insistencia de las asociaciones de personas con discapacidad en el año 2002, el estado peruano se abocó a elaborar un plan para responder de manera más efectiva a esta problemática^{1/}. El Plan de Igualdad de Oportunidades para Personas con Discapacidad (PIO) constituye en la práctica, la primera acción del estado peruano tendiente a diseñar políticas públicas para atender las necesidades de personas con discapacidad, obligando a involucrarse a distintos sectores (salud, educación, MIMDES, transporte, vivienda, trabajo, presidencia del consejo de ministros, economía) que definieron actividades específicas para el periodo 2003-2007. A la fecha, sin embargo, el avance en el Plan ha sido muy limitado, y se ha ido quedando como un listado de buenas intenciones. ¿Qué pasó y cómo corregir esta situación?

Como toda primera experiencia, ésta ha tenido grandes debilidades. En primer lugar, tuvo una escasa participación de las personas con discapacidad y sus organizaciones en su elaboración: no se recogió la voz de los interesados. Peor aún, las actividades contempladas en el plan no incluyen a la sociedad civil, empresas y organizaciones de personas con discapacidad de manera importante. En nuestra opinión, es un grave error pensar que el estado puede actuar solo, sin tomar en consideración que durante muchos años, las personas con discapacidad han tenido que enfrentar una serie de dificultades sin recibir ayuda, y que por lo tanto tienen una enorme experiencia acumulada y muchas iniciativas e ideas valiosas. Junto a ellas, es indispensable comprometer a las empresas privadas, que cumplen un rol de vital importancia en la generación de empleo para personas con discapacidad.

En segundo lugar, el plan resultó muy poco asumido por las distintas instancias estatales. Como no fue aprobado por el Consejo de Ministros, y en este gobierno ha habido repetidos cambios ministeriales, rápidamente los compromisos del plan fueron olvidados. A la fecha, la ciudadanía no sabe qué se ha avanzado y qué no de este plan, lo que deja en evidencia la tercera debilidad del PIO: no se puede monitorear ni supervisar – tareas que le competen al CONADIS-, pues carece de indicadores que permitan medir su impacto en las condiciones de vida de las personas con discapacidad.

Pero quizás la mayor debilidad del PIO, es no haber entendido a cabalidad qué exactamente significa “igualdad de oportunidades”. Si entendemos igualdad de oportunidades como un principio que garantiza que todos somos iguales ante la ley y que por lo tanto tenemos los mismos derechos u obligaciones, sin importar el género, el origen étnico, el idioma que se utiliza, el lugar geográfico en que se vive o las capacidades, es evidente que no es suficiente con plasmar en un papel un listado de buenas intenciones. Se requiere de acciones encaminadas a hacer efectivo este principio y a garantizar por tanto que todas las personas tengan las mismas oportunidades de participación. A este proceso se le conoce como *equiparación de oportunidades*.

^{1/} Este plan fue finalmente aprobado por DS 009-2003-MIMDES. Se puede ver en <http://www.conadisperu.gob.pe/transparencia/planes/pio.htm>.

El concepto de equiparación de oportunidades implica el diseño de acciones encaminadas a lograr que los servicios de educación, salud, transporte, vivienda, servicios sociales, medios de comunicación e información, actividades recreativas, deportivas, artísticas y de ocio; las relaciones afectivas y sexuales, la maternidad, entre muchos otros, sean accesibles para todos. "Todas las políticas relativas a las discapacidades deben asegurar el acceso de las personas con discapacidad a todos los servicios de la comunidad."²

¿Qué hacer en adelante?

Para atender a las personas con discapacidad, la política pública debe enfrentar importantes retos. Debe pasar de la concepción de un estado benefactor, a la de un estado promotor de capacidades y equidad de oportunidades; debe pasar de políticas y servicios homogéneos, a políticas y servicios adaptados a las necesidades de las personas; y debe lograr que los decisores de políticas públicas en el Ejecutivo (presidente y consejo de ministros), incluyan la problemática de discapacidad de manera transversal e intersectorial en cada uno de los proyectos, programas y actividades que desarrollen.

Si bien el plan no ha logrado aun sus objetivos (impactar en una mejora de la calidad de vida de las personas con discapacidad), éste sigue siendo necesario, de preferencia planteando metas a ser alcanzadas en una década ya que ello permitiría diseñar una visión a largo plazo. El plan debe estar concertado con las organizaciones de personas con discapacidad de manera participativa, abierta y transparente. Solo de esa manera se podrá recoger la vitalidad de este colectivo y garantizar su continuidad. Para darle mayor fuerza, el PIO debe ser aprobado por el Consejo de Ministros y por el propio Congreso de la República, fijando la obligación de presentar un informe anual de lo avanzado ante el Congreso, como una manera de conocer los avances logrados, las dificultades encontradas y las alternativas propuestas para la realización de las metas incluidas en el plan.

El objetivo estratégico del plan debiera ser transformar las políticas públicas, de homogéneas y excluyentes, a inclusivas; trabajando intensamente la relación entre estado, sociedad civil (en especial las organizaciones de personas con discapacidad) y empresas privadas, de manera de hacer visible la problemática de la discapacidad.

²/ Sobre el particular ver el Programa de Acción Mundial para Personas con Discapacidad en www.y las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad www

CAPITULO I

PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS

1. Exclusión y discapacidad

La problemática de la discapacidad debe enmarcarse dentro del contexto de pobreza, desigualdad y exclusión (social, política, económica) existente en el país. Así, tenemos que la discapacidad y la pobreza se refuerzan mutuamente. Por un lado, la pobreza produce discapacidad, al afectar las posibilidades de mantener un estado saludable, prevenir enfermedades y/o situaciones discapacitantes, recuperar la salud y acceder a servicios de rehabilitación. A su vez, la discapacidad produce pobreza, debido entre otras razones, a la dificultad de las personas con discapacidad para encontrar puestos de trabajo que les permita generar ingresos.

El fenómeno de la exclusión es posiblemente uno de los que mejor caracteriza la situación social en el Perú, entendido como las limitaciones a la participación política, social y económica, de extendidos grupos sociales del país, debido a condiciones como el origen étnico, el lugar de nacimiento, el género, la situación socio-económica, el idioma o las disfunciones físicas, sensoriales, psicológicas o emocionales de las personas, condiciones que no dependen de la voluntad o las decisiones de las personas, pero que sin embargo influyen decisivamente en la exclusión que se ven obligadas a enfrentar

En general, una conjugación de factores propios de la discapacidad (momento del ciclo vital en que ésta se adquiere, y severidad de la misma), así como de aquellos relacionados con la equidad de oportunidades que brinda la sociedad (reconocimiento del problema y políticas públicas para afrontarlo, principalmente), configuran el grado de exclusión al que son sometidas las personas con discapacidad en nuestra sociedad.

Debido a nuestro escaso conocimiento de las condiciones de vida de las personas con discapacidad, sabemos también poco acerca de cómo esta exclusión funciona en diversos contextos socioeconómicos o en presencia de otros criterios de exclusión. No hay estudios sobre las costumbres y valores culturales en relación a la discapacidad en distintos ámbitos, o su inclusión en el trabajo en el medio rural, por mencionar solo algunos de los aspectos que ameritan mayor estudio.

2. Apuntes sobre políticas públicas y discapacidad

El estado peruano ha atendido muy poco la situación de las personas con discapacidad. De acuerdo al estudio de Juan Arroyo, “de cada 100 personas con discapacidad sólo una se atiende en forma especializada”³. En trabajo, la situación no es mejor, con apenas 1 de cada mil beneficiarios de los programas del Ministerio de Trabajo, constituidos por personas con discapacidad.⁴ La raíz de este problema está en la forma como se han entendido y desarrollado las políticas sociales en el Perú.

En los años 50 y 60, las políticas sociales tuvieron como objetivo lograr la universalización del acceso a los servicios de educación y salud, a partir de la construcción de grandes unidades escolares y hospitales primero, y luego con la construcción de colegios para

³/ Ver estudio de Juan Arroyo, Congreso de la República 2005.

⁴/ Ver estudio de Maldonado, Congreso de la República, 2005.

poblaciones escolares más pequeñas, y de centros y puestos de salud cerca de las comunidades. La premisa de esta política era que un mismo servicio - homogéneo y prestado de la misma manera para toda la población -, podía lograr una cobertura universal.

Tal política ha encontrado algunas barreras importantes: la dificultad económica en zonas rurales dispersas, donde no se puede poner un colegio secundario, un colegio especial o un centro de salud en cada comunidad; y la barrera cultural, frente a la cual se ha venido desarrollando por ejemplo, la educación bilingüe. También se han dejado de lado las necesidades especiales de los niños y adultos con discapacidad, que requieren una atención adecuada a su condición, tanto en cuanto a la accesibilidad arquitectónica a los centros donde se prestan los servicios, como en el equipamiento, capacitación y características mismas del servicio.

En los años 80, en el contexto de la *Década Internacional de las Personas Impedidas 1983-1992*, se promulgaron leyes que promovían empleo, normaban la eliminación de barreras arquitectónicas, creaban mecanismos para créditos promocionales, otorgaban beneficios tributarios a las empresas que contrataran trabajadores discapacitados. Se constituyó también el Consejo Nacional (CONAIL), que debía trazar las políticas y coordinar el esfuerzo del estado, la sociedad y la familia a favor de la integración de las personas con discapacidad. Estas normas chocaban con la falta de visibilidad social de las condiciones de vida de las personas con discapacidad, y éstas eran vistas socialmente, como seres a los que se debía tener lástima por considerarlos carentes de las habilidades necesarias para valerse por si mismos. El enfoque de derechos y desarrollo social no había calado, y en la década de los 90, la legislación favorable a las personas con discapacidad fue prácticamente anulada. “El fondo de crédito para financiar sus empresas fue cerrado. La dirección nacional de educación especial del ministerio de educación desapareció. Las personas con discapacidad dejaron de ser admitidas en el seguro potestativo del IPSS, sin que existiera ley que amparara dicha decisión. Los beneficios tributarios a sus empresas fueron anulados, así como los incentivos a las empresas privadas que contrataran trabajadores discapacitados. Muchos fueron despedidos del sector público”⁵.

Este enfoque coincidía con las políticas focalizadas que se promovieron en la década de los 90, mayormente orientadas a zonas rurales (es el caso de los programas de Foncodes), y hacia grupos vulnerables específicos, como por ejemplo a los retornantes a zonas afectadas por la violencia (el programa PAR). La diversidad cultural, de género y de discapacidad se mantuvo ausente de las políticas sociales peruanas, y la discriminación positiva – elemento fundamental de la equidad e igualdad de oportunidades que debe promover el estado – fue rechazada.

Es recién el 6 de enero de 1999 que se promulga la Ley 27050, y aunque presenta retrocesos respecto de la legislación anterior, constituye el punto de referencia de las políticas públicas que deben aplicarse en el nuevo siglo. El Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad se basa en ella.

⁵/ Sociedad y Discapacidad, *Directorio de Personas con Discapacidad*, Defensoría del Pueblo y Radda Barnen, 2000, pp.vi, vii.

3. Las políticas sectoriales y la discapacidad

Para ordenar el balance que de los distintos sectores públicos se ha hecho en las consultorías de la CEEDIS, en el cuadro siguiente señalamos algunas de las relaciones más evidentes entre las características del acceso a los servicios básicos de salud, educación y transporte, en relación a las personas con discapacidad. Las caracterizaciones de la situación por sector han sido extraídas de los estudios de base que acompañan a esta consultoría. La “Información” corresponde a la naturaleza y características de la información disponible y conocida sobre la problemática de las personas con discapacidad; mientras que la “Cobertura” se refiere a las características y calidades del servicio que brinda el sector respectivo a las personas con discapacidad:

Características del acceso a servicios básicos

	Información	Cobertura
Salud	Parcial y contradictoria	Parcial y tardía
Educación	Parcial	Parcial y urbana
Transporte	Inexistente o mínima	Excluyente
Trabajo	Mínima	Mínima

En el siguiente cuadro se plantean con mayor detalle algunas características de los servicios y programas públicos, en base a criterios de disponibilidad de información sobre los mismos, las características del acceso, la naturaleza de la legislación y los recursos financieros existentes para atender a las personas con discapacidad.

Matriz de problemas por sectores

	Información	Acceso/ servicio	Legislación	Recursos
Salud	Referida solo a parte de la población y parte de los problemas	Mínimo, tardío, sin seguimiento y urbano	Inexistente, salvo la general referida a salud	Insuficientes y no focalizados
Educación	Referida solo a “colegios especiales”	Parcial y no inclusivo	Legislación reciente	Insuficientes y no focalizados
Transporte	Disponible pero no operativa	Excluyente	Carencia de regulación específica, salvo la referida a atención preferente y asientos reservados	Inexistentes para este propósito
Trabajo	Genérica y parcial	Mínimo	Amplia pero poco aplicada	Mínimos

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, el acceso a estos servicios para las personas con discapacidad es limitado, de baja calidad, no se encuentra regulado adecuadamente y carece de recursos suficientes y presupuestados., ratificando la visión

presentada en el acápite anterior sobre la evolución y situación de las políticas públicas para personas con discapacidad.

CAPITULO II

UN BALANCE DEL PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Una estrategia principal que se ha intentado en los últimos años para ordenar y hacer más efectiva la política pública para las personas con discapacidad, ha sido la formulación del Plan de Igualdad de Oportunidades para Personas con Discapacidad. La iniciativa nació de los gremios y agrupaciones de personas con discapacidad, que desarrollaron una protesta debido a la falta de políticas frente a esta problemática. En efecto, dado el diagnóstico de que las políticas para las personas con discapacidad han sido poco efectivas, que la legislación no se cumple, que los distintos sectores públicos toman poco en cuenta esta problemática y que es necesario un enfoque intersectorial que comprometa a los distintos organismos públicos en esta tarea, el MIMDES encargó al Conadis encabezar un esfuerzo para proponer acciones destinadas a promover el cumplimiento de las normas existentes y mejorar las condiciones de vida de las personas con discapacidad, al mismo tiempo que declaraba el año 2003 como el *Año de los Derechos de las Personas con Discapacidad*.

A pesar de sus buenas intenciones este plan, formulado para el periodo 2003-2007, también ha tenido limitados efectos para lograr su cometido, razón por la cual se hace necesario evaluar el impacto logrado hasta el momento, identificar sus debilidades y fortalezas, y analizar cuáles serían las mejores opciones para su reformulación. Sincerar el PIO, tanto en sus metas como en el presupuesto asignado, debiera ser la tarea del Ejecutivo, tal como al parecer ha entendido – y propuesto - la Comisión multisectorial encargada de su seguimiento que preside la vice ministra de desarrollo social del MIMDES y cuya secretaría técnica ejerce el CONADIS⁶.

1. Antecedentes: La discapacidad en el Acuerdo Nacional y en la estrategia de lucha contra la pobreza

Un plan público referido a determinada problemática, debe enmarcarse necesariamente dentro de una estrategia más general del estado peruano, para lograr su desarrollo económico y social. El Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad no establece explícitamente los vínculos entre este plan e instrumentos importantes como la estrategia de lucha contra la pobreza y el Acuerdo Nacional. Si bien esos vínculos son tenues, es importante revisarlos para entender en qué lógica debe ubicarse el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.

En su décimo primera política de estado -promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación – el Acuerdo Nacional indica que: “Nos comprometemos a dar prioridad efectiva a la promoción de la igualdad de oportunidades, reconociendo que en nuestro país existen diversas expresiones de discriminación e inequidad social, en particular contra la mujer, la infancia, los adultos mayores, las personas integrantes de comunidades étnicas, los discapacitados, las personas sin sustento, entre otros”⁷. Esta

⁶/ Informe de Gestión 2004, Comisión Multisectorial de seguimiento y monitoreo del Plan de Igualdad de Oportunidades para personas con discapacidad 2003-200, hecho llegar a la CEEDIS y que se puede ver en www.

⁷/ <http://www.acuerdonacional.gob.pe/AN-V-Divulgacion.pdf>

es la principal mención que hace el Acuerdo Nacional en relación a las personas con discapacidad, aunque hay breves menciones también en las políticas referentes a educación y salud. En cambio, la política referente a empleo no menciona la discapacidad, y entre las discriminaciones salariales a evitarse, no incluye las referidas a la discapacidad.

En el documento principal que orienta la lucha contra la pobreza del gobierno peruano, la exclusión por discapacidad es mencionada de manera explícita, aunque poco desarrollada: “esta exclusión económica es propiciada por otros tipos de exclusión que no necesariamente están asociados a ingresos, sino a ruralidad, etnicidad, edad, *discapacidad*, sexo femenino, secuelas de la violencia. Es decir, mientras la población es más indígena, de mayor edad, más rural, femenina o sufre de alguna discapacidad, mayores son las probabilidades de ser pobre o pobre extremo.”⁸

El énfasis se coloca en definir la exclusión económica como un resultado de la contribución de otros tipos de exclusión, entre los que incluye a la discapacidad. Esta causalidad sugiere que a mayor grado de exclusión, mayor grado de pobreza. En el mismo documento se precisa que la vulnerabilidad de la población se presenta como un resultado de la exclusión y la inequidad en conjunción con las crisis económicas, concluyendo que las políticas estatales deben dirigirse a fortalecer los servicios sociales para la inclusión social de los grupos más discriminados : “cabe agregar que si bien la red de protección social es concebida como un mecanismo temporal, el planteamiento que lo sustenta parte del reconocimiento que el alto grado de vulnerabilidad de la población al riesgo no sólo es producto de la crisis, sino el resultado de las inequidades y exclusiones en el acceso a los servicios sociales básicos. En tal sentido, las políticas de carácter permanente deben priorizar las acciones que permitan su universalización y la mejora y fortalecimiento de los servicios sociales, a fin de ampliar su cobertura e incrementar su calidad. Deben, asimismo, orientarse a incluir en el mercado de trabajo a grupos especialmente excluidos o discriminados de los beneficios del desarrollo en razón a sexo, etnia o discapacidad.”⁹

La relación entre discapacidad y pobreza se presenta así como una relación de exclusión frente al acceso a los servicios básicos, configurando uno de los temas transversales más relevantes para las personas con discapacidad: la accesibilidad en sus diversas manifestaciones: a la salud, la educación, el trabajo y el transporte.

2. El Plan de Igualdad de Oportunidades como expresión de la voluntad de una política para personas con discapacidad

A pesar de la debilidad con que la problemática de la discapacidad es tratada en los documentos más generales de política del estado peruano, el Plan de Igualdad de Oportunidades expresa una voluntad, sobretodo de determinados sectores de la sociedad y del estado, de establecer una política global para hacer frente a la exclusión de las personas con discapacidad.

El primer y fundamental éxito del Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, radica por ello en el solo hecho de existir. Su sola existencia refleja que

⁸/ *Bases de la Lucha contra la Pobreza, Introducción, II.*

⁹/ *Bases de la Lucha contra la Pobreza, Introducción, VI.*

existe una voluntad de hacer frente a esta problemática y de hacerlo no con actividades aisladas, sino mediante una estrategia integral.

3. El Plan de Igualdad de Oportunidades como una respuesta a la escasa visibilidad y conciencia social de la discapacidad

Lo que llamamos discapacidad es una realidad de muchas peruanas y peruanos que marca su vida, vida que a pesar de los preconceptos de la mayoría puede llegar a ser gratificante, feliz y un aporte a la sociedad. Sin embargo, las personas con discapacidad son también sujetos en riesgo de vulnerabilidad, vulnerabilidad que proviene esencialmente de la falta de reconocimiento y atención por parte de la sociedad y del estado a su situación particular, a su diversidad.

Las razones que explican la escasa visibilidad social de las personas con discapacidad pueden encontrarse en los grados extremos de inequidad y exclusión social a la que son sometidas, que se expresan en la atención a otras y distintas prioridades sociales y estatales, a la ausencia de enfoques integradores de las políticas sociales y a una visión social que tiende a conceptuarlos como un “problema” antes que en un grupo social que resulta fundamental para el desarrollo humano en la diversidad.

En este marco, el Plan de Igualdad de Oportunidades - y en general las distintas iniciativas en relación a la problemática de la discapacidad- aparece como una propuesta que ha servido, en primer lugar, para colocar en la agenda política el tema de las personas con discapacidad y el trato que la sociedad debe brindarles. Es decir, para ubicar a las personas con discapacidad como sujetos de las políticas públicas, y a la igualdad de oportunidades como un principio fundamental de éstas. Esta meta sin embargo, no ha estado explícita ni claramente planteada en el PIO, de ahí su limitado impacto, el cual se ha visto casi exclusivamente circunscrito a los sectores del Ejecutivo con los que se trabajó, e incluso en ellos aparece reducido a las oficinas dedicadas al tema sin lograr incluir la perspectiva de discapacidad de manera transversal. La tarea de colocar el tema de la discapacidad en la agenda pública, a pesar de que existen en el PIO algunas actividades dirigidas a ese objetivo, está aun por hacerse. Más efectivas resultan las acciones desarrolladas por instituciones privadas y la CEEDIS del Congreso.

4. El Plan de Igualdad de Oportunidades y la participación de las personas con discapacidad

Si bien es cierto que la exclusión social en que vive la mayor parte de las personas con discapacidad es un gran limitante para su participación, también es cierto que parte del esfuerzo por revertir esa exclusión recae necesariamente en ellas. Las propias personas con discapacidad deben participar activamente en la toma de decisiones de las políticas públicas que les conciernen y, en alianza y con el apoyo del estado, buscar soluciones a sus dificultades.

En la actualidad, se cuentan por centenares las asociaciones y organizaciones de personas con discapacidad formadas para buscar mejorar su situación. Sin embargo, el PIO considera y potencia su participación de manera muy limitada. Por un lado, en la elaboración del PIO participaron solo algunas de las que se encuentran registradas en el Conadis, habiéndose señalado además serios problemas de representatividad al interior de las mismas. Las diversas entrevistas realizadas en el marco de la presente consultoría, parecen sugerir la existencia de problemas de relación con la sociedad civil para efectos

de la representatividad al interior de este organismo, y la carencia de mecanismos efectivos y eficientes para desarrollar esta relación.

Por otro lado, el propio Plan de Igualdad es una propuesta en la cual se listan actividades por parte del estado, sin que se especifique o promueva una relación entre el estado y las organizaciones de las personas con discapacidad, es decir, sin que se abran mecanismos de participación para que las personas con discapacidad puedan tener un rol protagónico en la ejecución del Plan de Igualdad de Oportunidades. En efecto, el Plan no incluye como una cuestión central, actividades y mecanismos de operación que se realicen en forma concertada con la sociedad civil y sobretodo con las organizaciones de las personas con discapacidad y sus familiares.

Así, el Plan de Igualdad de Oportunidades resulta ser un plan estado-céntrico que no incorporó significativamente en su elaboración, ni considera en sus propuestas, a la sociedad civil, en particular a las organizaciones de personas con discapacidad y sus familiares.

Dos de las grandes omisiones son entonces la no creación de mecanismos de monitoreo del PIO desde la sociedad civil (en especial de las personas con discapacidad y sus organizaciones), y la carencia de mecanismos de consulta o de promoción de la participación de este colectivo. Resulta paradójico que un plan que supuestamente denuncia la exclusión, sea el primero en caer en prácticas excluyentes o no participativas. Si se considera que el centro de su formulación recae en el ente rector de la discapacidad, esta omisión resulta particularmente grave.

5. El Plan de Igualdad de Oportunidades para personas con discapacidad y la prevención

El Plan de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad, a pesar que señala explícitamente que “busca disminuir la frecuencia de los eventos que conducen a la discapacidad y minusvalía”, no incluye el tema de la prevención. Se puede argüir que la omisión corresponde precisamente a los límites establecidos para el Plan, en el sentido que no es un plan general en relación a la discapacidad, sino que es un plan orientado específicamente a las personas que *ya tienen* la discapacidad. Sin embargo, las acciones de prevención se dirigen no solo a reducir la incidencia de discapacidad, sino también a minimizar el impacto de la discapacidad impidiendo que esta desemboque en mayores limitaciones para la persona.

La estrategia de prevención, tal como lo plantea el Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad (Naciones Unidas, 1982) y las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (Naciones Unidas, 1993), implica tomar acciones para suprimir conflictos, mejorar la educación, las condiciones sanitarias, el acceso a servicios de salud, la nutrición, los servicios de detección e intervención temprana, la atención pre y post natal, los servicios de empleo selectivo; proteger el ambiente; reducir los accidentes domésticos, de tránsito, laborales, agrícolas; implementar campañas de vacunación contra enfermedades transmisibles; reducir el uso indebido de drogas y alcohol, entre otras.

Un enfoque de prevención de la discapacidad se justifica por las limitaciones que para la vida de las personas significa adquirir una discapacidad física o mental, aún tras haber recibido atención y servicios de rehabilitación. Adicionalmente, un mayor número de personas con discapacidad, especialmente de población en edad temprana, representa

mayores costos para la sociedad, por lo que las acciones de prevención son usualmente rentables si se las considera desde el ángulo de un cálculo costo-beneficio.

6. El Plan de Igualdad de Oportunidades en un contexto de débil planificación en el sector público peruano.

Es indudable que el avance hacia una igualdad de oportunidades efectiva para las personas con discapacidad requiere de una intervención sustantiva, multisectorial y organizada del estado peruano, que articule a la vez una acción colectiva de la sociedad en su conjunto. El reto y el desafío que significa para el estado promover la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, resulta mayor cuando constatamos que se debe desarrollar en un contexto institucional que no ha hecho de la planificación una herramienta central de su accionar. Como producto de la política del fujimorismo, las ya débiles instituciones y mecanismos de planificación del estado peruano fueron destruidos y su reestablecimiento es aún incipiente. Aunque el presidente Toledo anunció la creación de un centro de planeamiento estratégico y nombró a una comisión para su organización, ello no se ha hecho realidad.

En este contexto, el plan de igualdad de oportunidades aparece como un esfuerzo por mejorar la planificación en el sector público, avanzando en la articulación de un conjunto de actividades en torno a estrategias que permitan dar sentido y mirada de largo plazo. Sin embargo, no articula claramente actividades en torno a objetivos estratégicos, por lo que éstas parecen más una “lista de lavandería”, es decir una larga relación de actividades no priorizadas y sin sentido estratégico. Doscientas veinticuatro (224) actividades, algunas de ellas superpuestas o duplicadas entre sectores, se suceden sin orden ni concierto, y a pesar que muchas de ellas son factibles y relevantes, no existe un orden secuencial que desarrolle la relación entre unas y otras y establezca un vínculo específico entre la actividad y la estrategia contenida en el plan.

Al mismo tiempo, es un plan quinquenal pero sin concreción anual en la mayoría de sectores. La carencia de indicadores relacionando objetivos y metas con las actividades propuestas, impide no solo medir los logros parciales, sino que dificulta también la tarea de hacer coincidir las propuestas del PIO, con los planes anuales de cada sector.

El Plan de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad también carece de una “hoja de ruta” o secuencia de actividades, importante para desarrollar y lograr una acumulación de sinergias entre éstas, y para encontrar el orden lógico que apoye unas a otras. Esta secuencia de actividades debería establecerse en función de los objetivos, estrategias y prioridades del PIO, tomando como marco de actuación la capacidad real de ejecución (organización y recursos disponibles) de las instituciones y actores involucrados en su ejecución. En otras palabras, antes que una enorme lista de actividades inconexas a realizar (lista que es difícil de supervisar y evaluar), lo conveniente es priorizar esas actividades en el tiempo, de manera que se concentren los esfuerzos -en una primera etapa- en aquellas acciones que pueden tener más efecto para poner en marcha una determinada política y que pueden por ende facilitar la realización posterior de las demás actividades.

Adicionalmente, el Plan de Igualdad de Oportunidades actual se concentra en procesos, con poco énfasis en resultados. Una distinción importante para la ejecución de acciones conducentes a un fin es la que separa “eficiencia” de “eficacia”. Mientras la primera se refiere al proceso en sí mismo, la segunda se concentra en los resultados del proceso. En

principio no hay nada de malo en analizar la viabilidad de un proceso desde su lógica interna y realismo a partir de criterios establecidos previamente, como pueden ser la orientación de las acciones hacia grupos específicos, la capacidad organizativa y de ejecución, la disponibilidad de recursos, y el uso de tecnologías apropiadas. Pero en el marco del Plan de Igualdad de Oportunidades, la viabilidad del conjunto de actividades planteadas depende sobremanera de la capacidad de los ejecutores de mantenerlas en el tiempo y de recrearlas constantemente a través de las instituciones que las ejecutan, así como de la recepción y participación en las mismas por parte de los beneficiarios.

En este sentido, se requiere una definición de los resultados esperados en función de las prioridades establecidas y las instituciones que las pueden implementar, y un mecanismo para una revisión periódica del mismo.

6. El Plan de Igualdad de Oportunidades y la intersectorialidad

Un problema central del Plan de Igualdad de Oportunidades es el escaso grado de compromiso logrado con los distintos organismos e instituciones del sector público. Por un lado, cabe preguntarse si el Plan fue realmente trabajado con una participación amplia de los distintos sectores, lo que hubiese incidido en un compromiso real por llevar a cabo las acciones en él planteadas, especialmente de parte de las autoridades políticas encargadas de velar por su cumplimiento.

Si bien es cierto que el estado peruano tiene una debilidad estructural que se expresa en la ausencia de una carrera pública, en la alta rotación de ministros y funcionarios de nivel, directivos genera una gran inestabilidad de las políticas públicas con capacidad de tomar decisiones, es más preocupante la insuficiente capacidad de rectoría del CONADIS y el MIMDES para lograr que el Plan de Igualdad de Oportunidades se convierta efectivamente en una herramienta que guíe la acción del conjunto del sector público. Sin duda, esto se ve agravado por el hecho de que no ha sido aprobado por el Consejo de Ministros en pleno ni ha sido presentado, avalado o aprobado por el Congreso de la República (sería muy conveniente darle fuerza de ley).

Este compromiso real de los distintos sectores debiera reflejarse en la inclusión de las actividades presentes en el PIO, en los planes sectoriales e institucionales. La existencia de este Plan en forma desconectada de la planificación del resto del estado peruano, termina deviniendo en un “saludo a la bandera”, ya que lo que guía – o debiera guiar – la acción de un determinado sector, ministerio u organismo público descentralizado, es su propio plan estratégico y plan operativo, y en ellos debieran estar incluidas las actividades del PIO.

El Plan de Igualdad de Oportunidades ni siquiera identifica responsables específicos dentro de los sectores, de tal manera que no hay nadie directamente encargado del cumplimiento de sus actividades y es muy difícil hacer supervisión y vigilancia del mismo.

8. El Plan de Igualdad de Oportunidades y la carencia de una metodología para su supervisión y evaluación

Una de las limitaciones del Plan de Igualdad de Oportunidades tiene que ver con lo limitado de las posibilidades de supervisión y evaluación, bastante reducidas debido a la inexistencia de indicadores definidos y de mecanismos de información que les den

sustento. Es necesario definir los criterios del proceso e indicadores de seguimiento y evaluación de las metas y resultados.

Las diversas consultorías realizadas en el marco de la CEEDIS han incidido en la carencia de registros confiables sobre la extensión y alcance de la discapacidad en el Perú. En algunos sectores (salud por ejemplo) se dispone de cifras parciales para la atención de alguna de las etapas de la discapacidad (como la rehabilitación), pero éstas cubren solo las zonas urbanas y el sector formal de las atenciones. Al respecto, las cifras derivadas del último censo nacional difieren notablemente de las contenidas en la encuesta nacional de hogares, por mencionar un ejemplo.

Si bien la carencia de información actualizada y confiable no es un error atribuible al Plan de Igualdad de Oportunidades, se requiere sin embargo establecer entre las actividades del mismo el levantamiento de la información que conduzca a un mayor conocimiento de la discapacidad. Ese levantamiento de información debe tener sustento en una identificación de los principales problemas de las personas con discapacidad y de su concordancia con los resultados finales e intermedios buscados con el Plan. Es en torno a esta apreciación que debe construirse una propuesta para el levantamiento y análisis de la información relevante, lo que a su vez permitirá ir mejorando las intervenciones y planes a futuro. Cabe señalar que el estudio de prevalencia planteado en el PIO no cumple con las premisas aquí planteadas, y tampoco cuenta con un presupuesto que permita llevarlo a cabo.

El CONADIS sin embargo, ha incluido en su plan operativo anual 2005, la realización del proyecto “Línea basal de y para personas con discapacidad- Conociéndonos 2005” cuyo objetivo es identificar a las personas con discapacidad de Lima y El Callao. La Comisión Multisectorial por su parte, ante la omisión de una pregunta sobre discapacidad en el Censo 2005 – pese a los esfuerzos desplegados por la CEEDIS, CONADIS y el MIMDES - ha trazado como meta para el 2006, la realización del proyecto “Línea basal a nivel nacional”, cuyo resultado permitirá desarrollar políticas públicas focalizadas. Si bien estos estudios de línea basal no figuran en el PIO, es de resaltar el interés multisectorial por impulsarlos. Sería útil que los estudios de línea basal que algunos municipios de Lima están impulsados con el apoyo de Propoli (un programa de la Union Europea con el MIMDES), reciban apoyo y sean incorporados a un plan de registro de información nacional sobre la situación en que viven las personas con discapacidad.

CAPITULO III

PROPUESTAS EN RELACION AL PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

1. Importancia del Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad

Como ya dijimos, el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad es de suma importancia por dos razones. La primera, es que refleja una voluntad política de atender el problema. La segunda, es que efectivamente las políticas públicas en relación a la discapacidad requieren un enfoque intersectorial, que requiere la coordinación de distintas actividades en varias esferas del gobierno, las empresas y la sociedad civil, lo que sólo puede adquirir sentido estratégico en el marco de un plan.

La experiencia del PIO para personas con discapacidad ha permitido importantes avances, al ser una expresión de la importancia que el estado otorga las PCD, al favorecer un diálogo intersectorial y al permitir la acumulación de experiencias y capacidades al interior de CONADIS como entidad líder del proceso. No debe entenderse, sin embargo, que los planes deben respetarse y seguirse al pie de la letra, cuando la experiencia indica que no están dando los resultados deseados.

La primera cuestión a afirmar, entonces, es que más allá de las debilidades que pueda tener el actual Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, es indispensable que tal plan exista. La respuesta no puede ser tirar al bebé con el agua sucia. Por el contrario, lo que corresponde es mejorar el plan, estableciendo un nuevo plan, que podría ser un plan decenal que se prepare durante el 2005 y se realice del 2006 al 2016.

2. Ubicación del PIO en el marco de una propuesta de desarrollo

Un segundo elemento a considerar es que el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad no puede estar aislado de una propuesta de desarrollo. Por un lado, el Plan adquiere sentido dentro de una propuesta de desarrollo que considere que los problemas de discriminación, desigualdad y exclusión deben ser atendidos con carácter de prioridad, tanto por razones éticas y de principios humanos, como por la necesidad de integración e inclusión social del colectivo excluido para fortalecer la democracia, asegurar la gobernabilidad y lograr el desarrollo social y económico del país.

Dentro de este marco, el desarrollo de las potencialidades que tenemos todos los peruanos, incluyendo por supuesto aquellos que tienen alguna discapacidad, es la esencia y la base del desarrollo, es su sentido de ser pero también su motor fundamental. En el terreno económico, en particular, el capital humano tiene que ser construido, preservado y desarrollado en todos los peruanos, que somos quienes vamos a generar la riqueza, personal y social, que nos sustenta.

En este marco de desarrollo humano en el que el elemento social es esencial, la economía tiene que permitir que se lleven a cabo inversiones sociales significativas, de tal manera que todos los peruanos tengamos acceso a salud, educación, alimentación y empleo de calidad. Una reforma tributaria y presupuestal es indispensable para este fin, reforma que debe asegurar que todos los peruanos y las empresas radicadas en el país paguen impuestos con mayores aportes por parte de quienes más tienen, y que el presupuesto de la república se priorice adecuadamente, con una prioridad para las cuestiones sociales. Esta consideración es importante porque es en este marco que un Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad podrá tener la disponibilidad presupuestaria adecuada para poder aplicarse de manera tal que no sea un cuentagotas que prácticamente no puede modificar la realidad, sino en una herramienta poderosa de cambio social.

Un segundo aspecto a tomar en cuenta para que un Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad se aplique exitosamente, es la transformación de las políticas sociales. Las políticas sociales en el Perú adolecen de diversos problemas, pero uno de los fundamentales es pretender dar un servicio homogéneo establecido con patrones centralistas, que no se adapta a la realidad de muchos sectores: los pueblos del

interior del país y en particular los de zonas más alejadas, aquellos que tienen otros idiomas y otras culturas, quienes tienen dificultades económicas para cubrir costos básicos (como cuadernos en el colegio o medicinas en salud), quienes son discriminados por razones de género u otras, y también y en forma particularmente severa, quienes son discriminados y excluidos en razón de su discapacidad.

El esfuerzo por incluir a las personas con discapacidad en los servicios públicos debe enmarcarse dentro de un esfuerzo más general por lograr políticas sociales inclusivas, que permitan que las diferencias y la heterogeneidad entre los peruanos no sea una barrera para que todos gocemos de los derechos fundamentales a la educación, a la salud, a la seguridad social, a la alimentación y al trabajo.

Otro cambio fundamental que deben atravesar las políticas sociales en general y que resulta de gran importancia para el PIO, es la transformación del “estado benefactor” que otorga beneficios a sus ciudadanos (rol que el Estado peruano cumple asombrosamente mal) para considerar adicionalmente – y no alternativamente – el establecimiento de políticas orientadas al desarrollo de capacidades. Esto implica cambiar de una relación vertical entre estado – benefactores, a una alianza entre estado – sociedad civil organizada – empresas. Esta transformación es fundamental para las personas con discapacidad, pues una de sus grandes dificultades es precisamente que no se aprovecha sus potencialidades con las que ellas están dispuestas a colaborar con su propio destino y el del país, y que se insiste en esquemas paternalistas que solo refuerzan una situación de dependencia que frena, en vez de potenciar, su desarrollo como personas.

3. Revisión del PIO para establecer con claridad su enfoque estratégico.

Un plan debe ser la expresión de una estrategia que marca un rumbo a seguir. La estrategia es entonces una herramienta que por un lado disminuye la incertidumbre con respecto al futuro y, por otro, permite articular los recursos existentes para alcanzar mejores resultados. La estrategia del PIO debe entonces responder a varias preguntas posibles: ¿Dónde se ubican las prioridades de las personas con discapacidad al interior del Estado?, ¿Qué se puede esperar de las instituciones que participan en el proceso?, ¿Cómo organizar la colaboración entre ellas?

Consideramos que la estrategia del PIO debe estar orientada a transformar los funcionamientos homogéneos de los programas sociales y de las relaciones empresas-sociedad, que resultan excluyentes, para adaptarlos a la atención de la diversidad, incluyendo a las personas con discapacidad junto a otros grupos excluidos, y asumiendo el estado un rol de catalizador de la acción colectiva convocando la participación de las personas con discapacidad, las empresas y la sociedad civil.

Esta formulación de la estrategia respecto de las personas con discapacidad plantea algunas características fundamentales: 1) su objetivo no es sólo el estado, sino también la sociedad y las empresas; 2) establece una alianza natural o conjunción de intereses con otros sectores, como las mujeres, los ancianos y los grupos étnicos minoritarios, todos afectados por la discriminación y la exclusión; 3) establece que los actores del plan son, junto al estado como director de orquesta, las organizaciones de personas con discapacidad, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil en su conjunto.

Para el quinquenio, el objetivo debe ser que los funcionarios e instituciones del estado, así como el conjunto de la sociedad, tengan presente el problema de la discapacidad y lo

consideren en sus planes y acciones, logrando una relación estrecha entre el estado y las personas con discapacidades, y estableciendo un vínculo con el sector privado.

4. El PIO como respuesta a la escasa visibilidad social y conciencia ciudadana de la problemática de la discapacidad

Como se ha indicado, un elemento fundamental que debe tenerse en consideración en cuanto a las políticas públicas frente a las personas con discapacidad, es que buena parte de los problemas, tanto sociales como económicos y políticos, es su escasa visibilidad y el desconocimiento que la ciudadanía tiene de esta problemática. No es, en general, que quienes construyen edificios incluso de servicio público quieran excluir a las personas con discapacidad, ya que seguramente si se trata de vender también les interesa ese mercado; es simplemente que nunca se han puesto a pensar en el tema y cuando hacen un plano o realizan la construcción, no tiene en cuenta ese “detalle”. Este es solo un ejemplo que puede repetirse en otras áreas.

La visibilidad de las personas con discapacidad como grupo social pasa por (re)conocer su situación específica, en términos de número, ubicación geográfica y otros datos de relevancia; por comprender la naturaleza y características de su situación, y por atribuirle un significado positivo a su presencia. Asimismo, no sólo es necesario que la ciudadanía tenga presente la existencia de la discapacidad, sino que además es indispensable que logre un entendimiento básico de la discapacidad, superando la visión de “discapacitados = carga” por la de “discapacidad = potencialidades limitadas por la sociedad”. También es necesario que la ciudadanía tenga presente que la persona con discapacidad no es solo “otro” ajeno a mí, sino que puede en cualquier momento ser “uno” (o alguien cercano a uno) el que esté en esa condición.

En este sentido, es necesario partir de un enfoque nuevo, que considere como una cuestión central tanto el diseño de estrategias dirigidas a sensibilizar y concientizar a la ciudadanía sobre la situación de las personas con discapacidad, como el establecimiento de políticas que minimicen el impacto de la discapacidad adquirida, desarrollen capacidades y brinden equidad de oportunidades. Las siguientes acciones deberían ser parte de este esfuerzo por darle visibilidad social al tema:

- i. Campañas públicas destinadas a visibilizar el tema.
- ii. Acciones de incidencia con altos funcionarios públicos.
- iii. Premios a quienes han tenido las mejores y peores políticas e iniciativas en relación a las personas con discapacidad, entre:
 1. organismos públicos,
 2. municipalidades y gobiernos regionales,
 3. empresas y otras instituciones privadas.

5. Políticas sectoriales e intersectorialidad en el PIO

Otro aspecto de importancia en las políticas sectoriales en relación a la discapacidad es el enfoque con que éstas se llevan a cabo. Como hemos visto, en varios casos los enfoques no son los más adecuados. La siguiente matriz presenta una visión resumida de los cambios necesarios en los principales sectores.

Matriz de los Enfoques adoptados por sectores en el tema de discapacidad

	<i>Enfoque existente</i>	<i>Enfoque sugerido</i>
<i>Salud</i>	<i>Atención de emergencia y de enfermedad; rehabilitación recuperativa de cobertura limitada a algunos tipos de discapacidad</i>	<i>Basado en prevención y promoción Rehabilitación basada en la comunidad</i>
<i>Educación</i>	<i>Educación segregada y de cobertura urbana</i>	<i>Educación integradora e inclusiva, universal</i>
<i>Transporte</i>	<i>Servicio no amigable y excluyente</i>	<i>Inclusivo, amable y sensible con las personas con discapacidad</i>
<i>Trabajo</i>	<i>Programas no inclusivos, escasa relación con empresas y organizaciones de personas con discapacidad</i>	<i>Programas inclusivos y facilitadores de relación entre personas con discapacidad y empresas.</i>

En concordancia con la problemática descrita líneas arriba, las personas con discapacidad enfrentan barreras específicas - ajenas a sus limitaciones - que impiden un desarrollo adecuado de sus capacidades. La naturaleza de estas barreras revela un conjunto de problemas transversales a la sociedad que afectan de manera particular a distintos grupos de personas vulnerables. Afrontar esta situación requiere de acciones concertadas eficientes, eficaces y equitativas que cruzan las fronteras sectoriales.

La pregunta relevante en este caso es ¿Cómo se vinculan los planes sectoriales desde una lógica de intersectorialidad? ¿La principal valla para este trabajo multisectorial es la inexistencia de planes sectoriales, o la carencia de marcos institucionales que los hagan posibles como política estatal? Si fuera una suma de ambos, por dónde empezar?

La intersectorialidad del tema de la discapacidad supone un enfoque intrasectorial adecuado que defina previamente qué instancias dentro del sector asumen el tema de manera específica, y cómo desarrollar criterios y “lazos” para transitar de la multisectorialidad a la intersectorialidad. Estos criterios apuntan a redefinir el tema bajo enfoques compatibles (no necesariamente iguales) entre los distintos sectores y por otro lado, la creación de espacios institucionales donde concretar y concertar políticas.

En este esquema, un aspecto fundamental es que el PIO logre un compromiso efectivo de la alta dirección gubernamental. Si apuntamos a un plan complejo, que implica la colaboración de diversos organismos públicos actuando como si fuera una sola orquesta, tenemos que asegurar que haya un compromiso firme desde la alta dirección del estado. De lo contrario, será como si planteáramos que el plan implica un movimiento coordinado de los dedos, pero cada dedo respondiera a un cerebro diferente. Este problema hay que abordarlo pues es claro que en la aplicación del PIO a la fecha, éste ha sido uno de los elementos críticos: no solo el Plan tiene deficiencias, sino que en lo fundamental no se viene cumpliendo ¿Cómo lograr entonces este compromiso gubernamental?

A nivel operativo, se debe lograr que las estrategias, proyectos y actividades del PIO estén a su vez incorporadas en los planes estratégicos sectoriales (PESEMs) y en los planes estratégicos institucionales (PEIs), que son los instrumentos mediante los cuales actualmente los distintos sectores y organismos gubernamentales realizan su planeación. Sin embargo, esto no es suficiente, pues lamentablemente ni los PESEMs ni los PEIs son

efectivamente instrumentos que sirvan para orientar la acción gubernativa. Debemos buscar otras fórmulas para que haya mayor firmeza en el compromiso.

Una medida debe ser que cada ministro haga una presentación pública acerca de los mecanismos que va a implementar para promover la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, y de las principales actividades que con ese objetivo se han incluido en su propio plan sectorial. La presentación ante el país y la posterior fiscalización de la prensa y la opinión pública de la palabra empeñada pueden ser una herramienta poderosa. Preferentemente, esta presentación debe realizarse ante el Congreso de la República, de manera conjunta por los diversos sectores y ministerios involucrados, encabezados por quien es responsable político de esta política: el presidente del CONADIS y el MIMDES. El instrumento legal para darle fuerza al PIO debe ser un decreto supremo aprobado por el consejo de ministros o una ley. Un decreto supremo solo suscrito por la ministra de la mujer y el desarrollo social, cual es el caso del actual PIO PCD, tiene menos peso para influenciar efectivamente a los otros sectores.

6. El PIO y la prevención

Una manera de atender la prevención en el marco de la discapacidad, es seguir lo planteado en las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (ver resumen ejecutivo y el Capítulo II, inciso 5 en este trabajo). Queremos sin embargo aportar otros enfoques más vinculados a la salud pública, que pueden contribuir a diseñar mejores políticas públicas de prevención de la discapacidad.

El enfoque epidemiológico de la prevención, tiene la ventaja de entender los fenómenos sociales como procesos secuenciales, lo que a su vez permite distinguir diferentes fases al interior de los mismos y plantear acciones acordes al momento en que se presenta la disfunción. De acuerdo al enfoque epidemiológico, de manera esquemática, se presentarían tres momentos relevantes en el proceso que conduce a la discapacidad:

- El primer momento, se ubica antes del suceso que produce la discapacidad y corresponde a las acciones de tipo preventivo.
- El segundo momento se ubica en la fase inicial de la discapacidad y corresponde a las acciones de tratamiento e inserción social de la persona afectada.
- El tercer momento se ubica en el abordaje de las consecuencias más perniciosas de la discapacidad y corresponde a la rehabilitación y reinserción social de la persona.

Es necesario resaltar que estos momentos no corresponden a la clasificación de la Organización Mundial de la Salud que señala diversos grados y categorías de la discapacidad, presentados en una relación de interdependencia y con una acumulación de la severidad de la discapacidad entre los diversos grados de afectación existentes.

El enfoque epidemiológico en cambio, tiene una lógica y un objetivo diferente. Mientras que la clasificación internacional plantea criterios de progresividad de la discapacidad (intrínseca o con relación a la inserción social), en el enfoque epidemiológico se aborda el tema desde una perspectiva temporal, es decir en base al momento o fase en que se produce la discapacidad, las interacciones que se producen entre estos momentos y las acciones requeridas para suprimir dicha fase o para aminorar su impacto.

William Haddon, por su parte, propone un cuerpo teórico para la evaluación de programas de prevención de lesiones, desarrollando para ello una serie de matrices que muestran cómo el anfitrión (persona humana), el agente (vehículo) y el entorno (ambiente físico y socioeconómico), interactúan en el tiempo para causar la lesión o daño.

Como apunte significativo, el análisis de Haddon sugiere que la prevención del daño o la lesión puede requerir cambiar solo uno de los elementos, que no hay una prioridad en determinar cuál debe ser modificado, y que debe buscarse el eslabón más débil de la cadena de eventos involucrados en la generación del daño a lo largo del tiempo.

Matriz de Haddon (tomando como ejemplo un accidente de tránsito)/¹⁰

<i>Fase</i>	<i>Anfitrión (Persona)</i>	<i>Vehículo</i>	<i>Entorno / ambiente</i>
Antes de la Lesión	Alcohol, Intoxicación, Reflejos del conductor	Capacidad de frenado	Visibilidad de los peligros
Lesión	Resistencia a la energía	Bordes filudos	Materiales inflamables
Post-Lesión	Hemorragia	Velocidad de la reducción de la energía	Respuesta médica de emergencia

Matriz de enfoque epidemiológico de la lesión o daño

<i>Niveles de la prevención del daño</i>	
Prevención primaria (antes de la discapacidad)	Mantener el agente lejos del anfitrión
Prevención secundaria (en la aparición de la discapacidad)	Minimizar el daño resultante producido por las fuerzas con potencial para causar lesiones
Prevención terciaria	Lesión (por ejemplo cerebral), minimizar las complicaciones

Es necesario resaltar que el ciclo de la discapacidad dependerá crucialmente de:

- a) la severidad de la discapacidad,

¹⁰ Fuente: Robertson, Leon. Injury Epidemiology: Research and Control Strategies, 2nd ed. Oxford University Press, New York.

- b) la etapa del ciclo de vida en la que ésta fue adquirida y,
- c) el grado de equidad de la sociedad/¹¹.

Otro argumento que justifica el desarrollo de un enfoque preventivo es la existencia de recursos limitados, lo que sugiere que el enfoque preventivo supondrá un menor costo social de la prevención, al reducir la magnitud total del universo de personas con discapacidad y el impacto sobre los niveles de actividad y participación de las personas en la comunidad a la que pertenece.

Por lo expuesto, es evidente que una atención preventiva temprana y oportuna, permitirá no solo reducir el universo de la discapacidad, sino reducir la severidad de la misma, y suprimir o postergar el momento de aparición de la misma.

7. El PIO, la participación de las personas con discapacidad y sus familiares y el fortalecimiento de su organización

Uno de los temas fundamentales que debe considerarse en la elaboración, gestión, supervisión y posterior evaluación del PIO, es el de la participación de aquellos a quienes va dirigido, es decir las personas con discapacidad. Si partimos del enfoque que lo que se busca es desarrollar las capacidades de estas personas, ello demanda un enfoque en la que éstas jueguen un rol activo, y por lo tanto en plantearse formas para su participación.

La explicación sobre las características de los procesos de participación pública o ciudadana implica la existencia de varios niveles que generalmente se eslabonan de manera progresiva. Los niveles de participación se pueden agrupar en tres grandes bloques, de acuerdo al nivel de participación (de menos a más):

- a) Transmisión de información y consulta ciudadana.
- b) La concesión de reivindicaciones y el *partnership* o asociación entre grupos del estado y la sociedad civil
- c) Delegación o transferencia de poderes y el control ciudadano

En el caso del proceso de formulación del PIO, en el mejor de los casos, se llegó a la entrega de información y a la consulta. Como lo han planteado muchas personas entrevistadas en el marco de esta consultoría, la consulta se produjo en muchos casos con posterioridad a la redacción del documento. Esta situación debe hacer afectado la inclusión de temas que han aparecido posteriormente como prioritarios para los actores involucrados en el tema de las personas con discapacidad.

El proceso de construir un consenso básico alrededor del PIO requería una mayor confianza en las organizaciones de las personas con discapacidad.

PCD y llegar a grados mayores de participación con el objetivo de:

- a) Fortalecer las propias organizaciones de personas con discapacidad.
- b) Fortalecer el arraigo y propuestas del PIO (definir estrategias y prioridades acordes con el grado de evolución de los actores principales (Sociedad Civil, Estado y Sector Privado) y del tema mismo.
- c) Definir con precisión los objetivos, estrategias y prioridades del PIO.
- d) Hacer más eficiente y eficaz el propio plan y sus actividades.

¹¹/Maldonado, Stanislao, *Exclusión Social y Discapacidad: Algunas Notas Conceptuales e Implicancias para el Desarrollo de Políticas Públicas Inclusivas*. Congreso de la República.

Al respecto existen hoy un conjunto de organizaciones agrupadas en torno al tema de discapacidad que pueden ser clasificadas de la siguiente manera, brindándose sólo algunos ejemplos de cada categoría:

1. Nacionales
2. Por tipo de discapacidad
3. Carácter asistencial
4. Grupos de ayuda
5. Educativas (Asociaciones de padres de familia de colegios especiales).

Con el riesgo de generalizar, se puede afirmar que estas organizaciones y grupos no han logrado funcionar como una red de cooperación amplia y carecen de niveles de centralización suficientes que les permita desarrollar propuestas transversales en las cuales insertar sus demandas específicas. En otras palabras, una plataforma de usuarios y de propuestas sobre el tema de discapacidad requiere el desarrollo de una propuesta común sostenida en organizaciones con capacidad de coordinación y centralización.

En este sentido el PIO debía constituir una ocasión de fortalecer los vínculos entre las organizaciones que representan los intereses de las personas con discapacidad y el Estado peruano para desarrollar esta plataforma común.

Una plataforma de propuestas no tiene posibilidades de concretarse si no existen organizaciones e instituciones que las planteen y las demanden. La existencia de organizaciones con capacidad de representación amplia e influencia en la toma de decisiones, se conoce teóricamente como Plataforma de Usuarios y su función es procesar las demandas de las personas con discapacidad y canalizarlas hacia el Estado, la sociedad civil y el sector privado. En ese sentido las organizaciones de personas con discapacidad de familiares y las instituciones que representan sus intereses deben aprovechar el proceso e iniciativas contenidas en el PIO para fortalecer su organización y representatividad, así como su capacidad de cabildeo.

El Consejo Nacional para la Integración de las Personas con Discapacidad (CONADIS) como organización rectora y líder, requiere institucionalizar los mecanismos y procesos de incorporación y dialogo con la sociedad civil y el sector privado en la formulación y difusión de las políticas y acciones en beneficio de las personas con discapacidad.

Para ello algunas líneas de acción claves son:

- Fortalecimiento de las organizaciones de personas con discapacidad, incluyendo espacios de concertación entre ellas.
- Establecimiento de espacios de concertación organizaciones de personas con discapacidad – CONADIS.
- Transparencia y rendición de cuentas permanente de CONADIS y los distintos ministerios e instituciones públicas involucradas.

8. Hacer del PIO un plan del Estado, la sociedad civil, el sector privado y las personas con discapacidad.

No solamente las personas con discapacidad deben participar en la elaboración y gestión del PIO. Es necesario que se involucre a todos los actores del proceso: estado, sociedad civil y sector privado, teniendo como protagonistas centrales a las personas con

discapacidad y sus organizaciones representativas. Ello porque: 1) el problema de la discapacidad no es solamente un problema de los que viven con discapacidad, sino del conjunto de la sociedad; y 2) porque la solución a los problemas de discriminación y exclusión de las personas con discapacidad demanda también el esfuerzo de otros sectores sociales, como las empresas y el conjunto de la sociedad civil.

La elaboración de un PIO participativo aparece así como un intento de desarrollar un plan concertado para reubicar y redefinir el tema de la discapacidad dentro de la sociedad peruana.

Es muy importante que este proceso sea ampliamente participativo, en la situación actual en la que las organizaciones de personas con discapacidad y sus familiares no se encuentran centralizadas sino altamente dispersas, y en el que los esfuerzos de empresas, ONGs, asociaciones voluntarias, personas con discapacidad y familiares no son articulados. En ese sentido, la propia formulación del PIO se constituiría en una actividad con sentido estratégico, al ser un espacio privilegiado para el desarrollo de las relaciones y alianzas entre distintos sectores, y para el encuentro de organizaciones de personas con discapacidad y el fortalecimiento de ellas y de sus redes. La consulta amplia debe partir de un mapeo inicial y de convocatoria a las instituciones y personas representativas de las personas con discapacidad y contar y utilizar con diferentes espacios y métodos de consulta (talleres, entrevistas en profundidad, congresos, etc). Este proceso de participación ayudará indudablemente a fortalecer al PIO no sólo como documento sino también como expresión real de un sector social.

9. Instrumentos para la Aplicación del PIO

Hasta la fecha, la única institución pública para la aplicación de políticas para personas con discapacidad ha sido CONADIS, con algunas entidades especializadas en algunos otros organismos públicos. Sin embargo, esta organización institucional afronta una carencia tanto de recursos públicos como de canales organizativos, para enfrentar efectivamente el problema de la igualdad y equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad.

Frente a esta situación, recientemente se han avanzado algunas alternativas, entre las que destacan:

- a. La "subida de nivel" de CONADIS, con asiento en el Consejo de Ministros, que a pesar de estar establecida en la ley no se ha hecho efectiva.
- b. La generación de un fondo asignado por Foncodes, actualmente como fondo de fideicomiso bajo administración de Cofide, para financiar empresas para personas con discapacidad.

La primera alternativa aumenta la fuerza política institucional de Conadis al interior del Estado; pero sin embargo ello no asegura que otros ministerios sigan sus directivas ni que disponga de los medios suficientes para actuar. Por otro lado, el fondo se restringe a alternativas empresariales y tiene la limitación de ser solamente crediticio, sin incorporar complementos subsidiados de asistencia técnica o apoyo a la comercialización.

Los trabajos realizados para la CEEDIS en distintos sectores también han planteado este problema, como por ejemplo, la creación de una Dirección para personas con discapacidad en el MINSA. Estas alternativas evidencian la necesidad de establecer mecanismos institucionales que favorezcan la puesta en marcha de un PIO.

A continuación se proponen otras dos opciones (que pueden funcionar de manera complementaria) para poder reforzar la capacidad operativa del Estado:

- a. La inclusión, dentro del clasificador funcional-programático del presupuesto público, de una categoría adicional de clasificación que permita identificar actividades o proyectos que: i) sean directamente enfocados a Igualdad de Oportunidades para personas con discapacidad; ii) tengan componentes dirigidos a la Igualdad de Oportunidades para personas con discapacidad; iii) promuevan de manera indirecta la Igualdad de Oportunidades para personas con discapacidad.

Esta alternativa permitiría: i) visibilizar los aportes del tesoro público para Igualdad de Oportunidades para personas con discapacidad, ii) asegurar que las actividades y proyectos incluidos en el PIO en los distintos sectores, estén financiados, iii) facilitar el monitoreo del avance en el PIO

- b. El establecimiento de un fondo de proyectos para promover Igualdad de oportunidades para personas con discapacidad, el mismo que preferentemente debería ser administrado por alguna institución pública afín, como podrían ser Foncodes o “A Trabajar Urbano”, de manera de evitar mayor burocracia y costos administrativos/¹².

El establecimiento de un fondo de proyectos ha sido utilizado con éxito en el caso de Foncodes y A Trabajar Urbano, así como en otros casos en el Estado Peruano (algunos ejemplos son Fondoempleo, FONAM, Profonampe). Estos fondos permiten financiar proyectos de distintas entidades, públicas y privadas, con y sin fines de lucro, ONGs y asociaciones base. A menudo usan metodologías de concurso, con monitoreo y evaluación permanentes.

Una de las ventajas que traería un fondo de proyectos en el caso de las personas con discapacidad es que sería un mecanismo para financiar las actividades que las propias organizaciones de la sociedad civil, particularmente las de personas con discapacidad y/o sus familiares, tienen. En un mecanismo de este tipo, son proyectos financiados a “fondo perdido”, es decir, que la institución pública no requiere recuperar el dinero (aunque pueden implicar que la organización social cuente con algún mecanismo revolvente para sacarle mayor provecho al mismo). En ese sentido, permite financiar una serie de actividades sociales que no puede financiar el fideicomiso Foncodes-COFIDE, restringido a proyectos económicamente rentables (lo que no permite incluir a aquellos que tienen una rentabilidad social).

El mecanismo institucional podría ser el siguiente: CONADIS fijaría las líneas a financiar dentro de las orientaciones del PIO, y el ente administrador (Foncodes u otro) se encargaría de la parte técnica (establecer las bases del concurso, evaluar los proyectos, supervisarlos, etc), subcontratado por CONADIS (Foncodes opera actualmente un fondo de proyectos agua potable rural y uno de colegios rurales

^{12/} *Identificando oportunidades actuales en esta línea podría establecerse que haya un concurso o ventana especial de proyectos para promover igualdad de oportunidades para personas con discapacidad en proyectos como ProPoli, el Fondo Italo-Peruano o el Fondo Peruano-Alemán.*

con este esquema). De esta manera se buscaría una combinación óptima entre CONADIS como ente rector que coordina políticas transversales, y una entidad que se encarga directamente de los proyectos.

10. Monitoreo y evaluación

Un plan es la expresión ordenada de una serie de acciones que conforman un todo coherente en la búsqueda de un objetivo. Pero un plan es una forma de plantearse acciones para el futuro, en función a un diagnóstico de la realidad y del contexto actual y futuro. Muchas razones pueden hacer que el plan no se cumpla como estaba previsto, tanto por cambios en el contexto – amenazas de las fuerzas exteriores –, como porque la propia capacidad y orientación de los destinados a dirigirlos tiene deficiencias no consideradas al momento del plan – debilidades de fuerzas interiores- o porque las acciones consideradas no tienen el impacto deseado sobre la realidad ya que la mayoría de las veces no tienen eficacia comprobada científicamente.

La supervisión o monitoreo, y la evaluación del plan y sus actividades es por ello fundamental. La supervisión tiene por objeto velar para que quien se beneficia del plan – la sociedad – y quien es responsable de su dirección – el organismo público encargado - tengan conocimiento si el plan se está cumpliendo o no. La evaluación tiene por objeto saber si las actividades y el plan están teniendo el resultado deseado. Ambas actividades, supervisión y evaluación, deben considerar un análisis de las causas por las cuales se está o no cumpliendo con el plan y sus resultados esperados. En función del conocimiento acumulado por la supervisión y evaluación, tanto en cuanto a cumplimiento como a causas, el plan deberá reajustarse periódicamente, así como prepararse un nuevo plan terminado el periodo del actual.

La supervisión y evaluación son indispensables, además, para que haya una adecuada rendición de cuentas a la ciudadanía, ya que habiendo programas financiados con fondos públicos y por lo tanto con dinero que proviene de los impuestos, es indispensable que haya información sobre el destino de dichas fondos.

En el caso de las personas con discapacidad, una de las primeras dificultades tanto para el plan como para su monitoreo y evaluación, es la débil información existente. El propio plan tendrá necesariamente un alto grado de incertidumbre debido a ello. Por eso mismo, una parte importante de los esfuerzos tienen que dedicarse precisamente a mejorar la situación existente.

Se requiere información sobre:

- a) la situación de las personas con discapacidad: cuántos son, qué tipo de discapacidad tienen, cuál es su situación de salud, educación y empleo;
- b) la situación de los programas que atienden a personas con discapacidad o que se relacionan con ellas: programas educativos, servicios de atención y rehabilitación, programas de empleo, etc.;
- c) la eficacia de los programas públicos: ¿qué resultados están logrando? ¿son esos resultados sostenibles?

Esto demanda a su vez, mecanismos de registro de información distintos:

1. Censos y encuestas que incluyan preguntas sobre discapacidad que permitan acceder a información de calidad;

2. Registros administrativos que, combinados con encuestas de hogares, permitan conocer el impacto de los programas en relación a las personas con discapacidad.;
3. Evaluaciones cualitativas y cuantitativas, de proceso y de impacto, sobre los programas, lo que demandará estrategias de recolección de información ad hoc y en algunos casos utilización de información proveniente de encuestas de hogares.

A MODO DE CONCLUSIONES

Para el año 2007, la Comisión Multisectorial de seguimiento y monitoreo del PIO ha planteado una visión, misión, objetivos generales y objetivos específicos, que pese a trazarse un plazo corto para alcanzarlos, no concretiza metas, indicadores ni actividades concretas.

Como parte del Informe, la Comisión incluye los reportes presentados por cada ministerio respecto del cumplimiento del PIO, los mismos que dejan en evidencia el escaso peso político del Plan y la no inclusión en los planes estratégicos sectoriales (PESEMs) y en los planes estratégicos institucionales (PEIs), de la lista de actividades del PIO.

Así, cuando es la Presidencia del Consejo de Ministros quien informa sobre lo actuado por su sector, y pese a que plantea que dicho ente “coordina la actividad intersectorial de la función política administrativa del Estado”, no asume ninguna tarea para lograr el objetivo de brindar igualdad de oportunidades a las personas con discapacidad. Si la PCM no se siente encargada de impulsar y promover políticas públicas que conduzcan al desarrollo social y la inclusión de las personas con discapacidad de manera intersectorial, limitándose a prestar su “infraestructura para promover la coordinación intersectorial en temas de discapacidad”, poco es lo que el CONADIS podrá lograr, máxime si se encuentra bajo la tutela del MIMDES. La habilitación de rampas en su sede central y la aplicación de la atención preferente en sus oficinas administrativas de atención al público, no son suficientes. De la misma manera se informa sobre la actuación del MEF, al que se le excluye de la responsabilidad de asignar los recursos para el PIO que están estipulados en el Plan.

Si bien nos parece que el Plan de Igualdad de Oportunidades es un paso importante para avanzar en la inclusión social de las personas con discapacidad, consideramos que tiene algunas carencias y vacíos que le impedirían lograr su cometido de convertirse en una herramienta de referencia obligatoria para el diseño de programas y políticas públicas y privadas.

Entre las carencias principales que presenta el PIO quisiéramos señalar la carencia de:

- diagnóstico actualizado
- presupuestos validados
- metas e indicadores claramente delineados
- sistema de monitoreo y vigilancia que permita medir su impacto y efectividad

Otra de las dificultades que hemos encontrado en la Comisión Especial de Estudio sobre Discapacidad, es la disparidad en los conceptos que se utilizan para referirse a la

discapacidad y para entender la real dimensión de la discriminación que tal discapacidad puede significar. El cuidado y atención de una persona con discapacidad varía según ésta sea congénita, genética, adquirida, permanente, temporal, y según ella dificulte el funcionamiento y la participación de las personas en el ámbito familiar, escolar, laboral, comunitario; o si ella plantea dificultades en el cuidado personal, en el transporte o la comunicación. La legislación comparada, por ejemplo, nos permite conocer que en otros países hay una definición diferente de la discapacidad según ésta se refiera al aprendizaje, el trabajo o el acceso a sistemas de seguridad social. Estas diferencias no están contempladas en el PIO, como tampoco están identificadas las formas de discriminación que experimentan las personas con discapacidad, lo que dificulta el diseño de acciones de atención positiva para contrarrestarlas.

En la Comisión Especial de Estudio sobre Discapacidad creemos que :

- Se debe realizar un estudio integral que analice el nivel de acceso y calidad de los servicios en las áreas de educación, salud, accesibilidad, seguridad social y trabajo, así como sobre la situación que viven las personas con discapacidad (por género, edad, ubicación geográfica, nivel de ingreso, etnia) en relación con variables como educación, salud, trabajo, vivienda, transporte, comunicación, acceso a información, acceso a tecnología, vida independiente, recreación, sexualidad, ocio, identidad, derecho a elegir y ser elegidos, acceso a justicia, autodeterminación, etc.
- Se debe impulsar adecuadamente la inclusión de la perspectiva de discapacidad en los Censos Nacionales y en las Encuestas sectoriales que lleva a cabo el Instituto Nacional de Estadística.
- El término generación de oportunidades no está definido, es ambiguo e impreciso y se limita a las áreas de capacitación y empleo. El concepto debiera incluir promoción, prevención, programas de atención y cuidado integrales, medicinas, ayudas biomecánicas, educación, acceso a tecnología, transporte, accesibilidad, etc.
- No hay una dinámica intersectorial, observándose una actitud paternalista del Estado sin comprometer a la familia y a la sociedad.
- Se debe incluir la práctica de la *rehabilitación basada en la comunidad*, como una estrategia destinada a involucrar a la sociedad en los planes del Estado a favor de las personas con discapacidad.
- Se debe garantizar el acceso universal y la gratuidad en la educación.
- Se debe garantizar la eliminación progresiva de las barreras de toda índole.
- Se debe promover la activa participación de las personas con discapacidad en las decisiones que les competen.

Nuestra propuesta es que los **lineamientos estratégicos** debieran plantear:

1. La atención y cuidado integrales de las personas con discapacidad.
2. La promoción del acceso a la capacitación, salud, empleo, transporte, vivienda, y seguridad social.
3. La promoción del principio de igualdad y equidad de oportunidades.
4. La eliminación progresiva de las barreras de toda índole.
5. La promoción de la activa participación de las personas con discapacidad, sus organizaciones y familias, en las decisiones que les competen.
6. La comprometida y responsable participación de la sociedad civil.
7. La eliminación de todo tipo de discriminación.
8. El diseño y puesta en marcha de estudios con perspectiva de discapacidad en relación a los servicios previsionales y de seguridad social existentes.

La sugerencia de la Comisión Especial de Estudio sobre Discapacidad es que queden como lineamientos de política los acápites 1, 2 y 3, y se incorpore el contenido del Art. III.2 de la Convención Interamericana, quedando los lineamientos de política como sigue:

1. Promover y asegurar mejoras en las condiciones de vida de las personas con discapacidad mediante la generación de oportunidades laborales, sociales y culturales a través del desarrollo de programas y proyectos específicos en el marco de la lucha contra la pobreza.
2. Implementar, ampliar y asegurar la oferta de servicios de salud y de rehabilitación, a través de asistencia social, nutricional, médica, docente y de orientación y formación profesional, así como de ayudas técnicas, informáticas y de la entrega de ayudas compensatorias.
3. Garantizar el acceso universal y la gratuidad de la educación, promoviendo el desarrollo físico y mental de los niños, niñas y adolescentes bajo un marco de carácter inclusivo; y asegurando la adquisición de habilidades que les permita su realización como personas y su plena inserción en la vida familiar, social y laboral.
4. Trabajar en la prevención de todas las formas de discapacidad prevenibles; así como en la detección temprana e intervención, tratamiento, rehabilitación, educación, formación ocupacional y el suministro de servicios globales para asegurar un nivel óptimo de independencia y de calidad de vida para las personas con discapacidad.
5. Realizar campañas de sensibilización de la población, a través de programas encaminados a eliminar prejuicios, estereotipos y otras actitudes que atentan contra el derecho de las personas a ser iguales, propiciando de esta forma el respeto y la convivencia con las personas con discapacidad.

6. Eliminar todo tipo de barreras y promover el acceso a ayudas técnicas y otros.
7. Adoptar medidas de carácter administrativo y de otra índole dirigidas a lograr la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.
8. Asegurar los recursos humanos, financieros y técnicos para el cumplimiento de los objetivos del PIO, especificando el porcentaje del presupuesto de cada sector que se dedica a las acciones planteadas en el PIO
9. Promover una efectiva descentralización y participación de los gobiernos regionales y locales para el logro de los mencionados lineamientos de acción.
10. Establecer mecanismos de supervisión, monitoreo y evaluación de las acciones planteadas en el PIO, incluyendo mecanismos de vigilancia ciudadana.

A continuación, algunos cuadros y anexos que permiten entender mejor el presupuesto asignado al PIO.

Cuadro No 1

Compromiso Presupuestal de los sectores del PIO

Sector / Período	2003	2004 - 2007	TOTAL 2003-2007	Distribución Porcentual
Sector Salud		25,200,892.30	25,200,892.30	65.14
Sector Educación	1,204,239.00	5,117,015.63	6,321,254.63	16.34
Sector Trabajo	589,837.00	2,314,271.00	2,904,108.00	7.51
Sector vivienda, construcción y saneamiento	683,014.95	1,000,784.55	1,683,799.50	4.35
Sector transportes y comunicaciones	1,069,950.00	490,000.00	1,559,950.00	4.03
Sector MIMDES	171,300.00	848,600.00	1,019,900.00	2.64
	3,718,340.95	34,971,563.48	38,689,904.43	100.00

El presente cuadro presenta el resumen de los compromisos presupuestales de 6 sectores a efectos de implementar el PIO para PCD. Se puede observar que en orden decreciente de importancia están los sectores: salud, educación, trabajo, vivienda y construcción, transportes y comunicaciones y por último el MIMDES. También se observa que Salud cubre casi 2/3 del presupuesto total integrado de los 6 sectores.

Salud ha sido el único sector que no asignó presupuesto para el año 2003, comprometiendo solo el presupuesto de los años 2004-2007. En los sectores Educación, Trabajo y MIMDES el presupuesto del período 2004-2007 multiplica por 4 y por 5 lo asignado al año 2003. En Vivienda y Construcción el presupuesto del período 2004-2007 es un 50% mayor al del 2003, mientras que el de Transportes y Comunicaciones se reduce a menos de la mitad.

Educación es el único sector que tiene un presupuesto anual de todo el periodo, bien discriminado.

Sería bueno ver qué porcentaje del presupuesto global de cada sector se aplica para implementar el PIO, pero también si lo consignado en el PIO para el 2003 fue efectivamente gastado, en qué partidas y porqué.

Ya que todos los sectores, salvo vivienda y transportes, tienen un presupuesto anual proporcional, sería bueno verificar si están cumpliendo con presupuestar y gastar lo efectivamente comprometido, caso contrario habría que requerirlo y ver que se cumpla.

CUADRO 2

ANALISIS DEL PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

TEMA	OBJETIVO	LÍNEAS DE ACCIÓN PRINCIPALES
PREVENCIÓN	Reducir las causas que generan discapacidad. Requiere acción concertada de Salud, Educación, Trabajo y gobiernos locales	<ul style="list-style-type: none"> • Acciones de control pre y post natal • Acciones de detección e intervención temprana • Supervisión del cumplimiento de normas de tránsito y parque automotor • Supervisión del cumplimiento de normas de seguridad en trabajos de alto riesgo • Apoyo alimentario y mejoramiento de las prácticas nutricionales • Control obligatorio de la salud, una vez al año, de los niños de 0 a 12 años • Mejora de servicios sanitarios • Educación en materia de seguridad en el hogar, trabajo y medio ambiente • Control de consumo de drogas y alcohol, sobre todo en niños y adolescentes.
SALUD	Brindar un servicio efectivo de rehabilitación a personas con discapacidad. Requiere acción concertada de Salud, Educación, gobiernos regionales y locales	<ul style="list-style-type: none"> • Prohibición de toda forma de discriminación hacia las personas con discapacidad en los servicios de salud pública y privada. • Establecer un sistema nacional de rehabilitación con una red de servicios en todo el país, bajo un enfoque de rehabilitación basada en la comunidad • Establecimiento de un Banco descentralizado de Ayudas bio-mecánicas y tecnológicas
EDUCACIÓN	Lograr el acceso efectivo de los niños a una educación adecuada a sus habilidades y necesidades educativas. Requiere acción concertada de Salud,	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Piloto por la Inclusión • Capacitación docente • Campañas sociales de sensibilización • Escuelas saludables • Abrir más PRITES

	Educación, gobiernos regionales y locales.	
TRABAJO	<p>Eliminar la discriminación laboral contra la personas con discapacidad y generar oportunidades de empleo para ellas.</p> <p>Requiere acción concertada de Educación, Trabajo, gobiernos regionales y locales, así como con empresas y gremios privados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promover los incentivos tributarios a empresas que contratan a personas con discapacidad • Incorporar al Plan Operativo Anual del MTPE medidas para la equiparación de oportunidades en todos sus programas • Instituir un Sistema de Colocación Selectiva, así como un sistema de cuotas e incentivos para la contratación de trabajadores con discapacidad en centros laborales públicos y privados • Administrar un Banco de Proyectos • Desarrollar alianzas con empresas privadas para la contratación de personas con discapacidad. • Adecuar los programas del Ministerio de Trabajo (Projuven, proempleo, etc) a las personas con discapacidad, estableciendo cuotas mínimas. • Promoción de pymes de personas con discapacidad mediante financiamiento y un banco de proyectos. • Puesta en marcha del FOGADIS
TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS	Ciudadanía bien informada de avances en inclusión de personas con discapacidad y de uso de fondos públicos	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de un sistema de monitoreo y evaluación de la discapacidad y las políticas y programas.

